

**海外の人口減少地域に対する  
施策に関する調査研究  
報告書**

**平成31年3月**

**総務省 地域力創造グループ 過疎対策室**

## 目次

第1章 調査概要	1
1. 調査目的	1
2. 調査概要	1
3. 調査対象候補国	2
4. 調査対象国の選定	3
第2章 有識者ヒアリング調査	4
1. フランスに関する有識者ヒアリング調査結果	4
2. 韓国に関する有識者ヒアリング調査結果	6
3. スイスに関する有識者ヒアリング調査結果	8
4. ドイツに関する有識者ヒアリング調査結果	8
5. スウェーデンに関する有識者ヒアリング調査結果	10
第3章 日本の過疎地域と過疎対策	13
1. 日本の概況	13
2. 日本の人口移動とその要因	14
3. 日本の過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律	16
4. 日本の「過疎地域」の要件	17
5. 日本の過疎地域に対する主要施策	18
第4章 フランスの過疎地域と過疎対策	19
1. フランスの概況	19
2. フランスの人口移動とその要因	21
3. フランスの過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律	25
4. フランスの「過疎地域」の要件	28
5. フランスの人口減少地域に対する主要施策	30
第5章 韓国の過疎地域と過疎対策	34
1. 韓国の概況	34
2. 韓国の人口移動とその要因	36
3. 韓国の過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律	40
4. 韓国の「過疎地域」の要件	43
5. 韓国の人口減少地域に対する主要施策	45
第6章 スイスの過疎地域と過疎対策	49
1. スイスの概況	49
2. スイスの人口移動とその要因	51
3. スイスの過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律	53
4. スイスの「過疎地域」の要件	56

5. スイスの人口減少地域に対する主要施策	59
第7章 ドイツの過疎地域と過疎対策	66
1. ドイツの概況	66
2. ドイツの人口移動とその要因	68
3. ドイツの過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律	70
4. ドイツの「過疎地域」の要件	73
5. ドイツの人口減少地域に対する主要施策	76
第8章 EUの過疎地域と過疎対策	81
1. EUの概況	81
2. EUの過疎地域の捉え方	82
3. EUの「過疎地域」の要件	83
4. EUの人口減少地域に対する主要施策	86
5. (参考) スウェーデンの過疎地域と過疎対策	93
参考資料1－海外の人口減少地域に対する施策に関する調査の概要	99
参考資料2－海外の人口減少地域に対する施策に関する調査	100
参考資料3－海外の人口減少地域に対する施策に関する調査（地域区分）	106
参考資料4－海外の人口減少地域に対する施策に関する調査（追加調査）	108
参考資料5－参考文献リスト	112

本報告書で用いた為替レートは以下のとおりである。

通貨	為替レート（円/現地通貨単位）
ユーロ	120.34
ウォン	0.094
スイスフラン	110.42

出所：国連統計（いずれも2016年時点）

## 第1章 調査概要

### 1. 調査目的

現在、我が国では、過疎地域自立促進特別措置法（以下「過疎法」という。）に基づき、総合的かつ計画的な過疎対策が実施され、地域の自立促進や住民福祉の向上、地域格差の是正等が図られているところである。

しかし、過疎地域では、人口減少、高齢化が著しく進行し、集落機能の維持が困難な集落が増加する等、住民の安心・安全に関わる問題も深刻化しており、過疎法の期限が平成33年3月末に迫る中で、時代に対応した新たな過疎対策について検討する必要がある。

この人口減少、高齢化は諸外国においても生じている問題であり、その現状と課題、対応策について把握することは、日本の過疎対策の立案、推進に資すると考えられる。

このため、本調査では、日本同様に過疎問題や人口減少地域問題を抱える諸外国における当該地域に対する施策の背景、目的、地域要件、具体的施策、成果、課題等についての調査及び日本の制度との比較・分析を実施し、今後のわが国における過疎対策の検討材料とすることを目的とする。

### 2. 調査概要

本調査では、先進国10か国を調査対象候補国として取り上げ、日本の過疎地域との類似性から調査対象国としてフランス、韓国、スイス、ドイツ、EU（スウェーデン含む）を選択した。そして、有識者ヒアリング調査や文献調査を実施し、これら4か国+EUの人口減少地域に対する捉え方、地域要件、主要施策等を把握した。

#### ● 本調査の概要

第1章 調査概要	欧米等10か国を調査対象候補国として取り上げ、日本の人口密度や地形の類似性等からフランス、韓国、スイス、ドイツ、EU（スウェーデン含む）を調査対象国とした。
第2章 有識者ヒアリング調査	調査対象国の地域政策や過疎対策を研究している学者に対してヒアリング調査を実施し、人口減少地域の現状や過疎対策を把握した。
第3章 日本の過疎地域と過疎対策	過疎地域自立促進特別法に基づいた過疎地域の捉え方、指定状況、主要施策の内容を整理した。
第4章 フランスの過疎地域と過疎対策	フランスの過疎地域の捉え方、地域活性化区域(ZRR)とその優遇税制、地域活性化優良モデル事業等の内容を整理した。
第5章 韓国の過疎地域と過疎対策	韓国の落後地域としての「新活力地域」「成長促進地域」の地域要件、中心的な落後地域対策であった「新活力事業」等の内容を整理した。
第6章 スイスの過疎地域と過疎対策	山岳地域投資支援法 (IHG)、新地域政策 (NRP) を中心として、地域要件や政策内容を整理した。
第7章 ドイツの過疎地域と過疎対策	空間整備法、生存配慮の保障に関するアクションプログラムを中心として、地域要件や政策内容を整理した。
第8章 EUの過疎地域と過疎対策	人口希薄地域の捉え方とともに、EU 結束政策、LEADER 事業、スウェーデンの地域政策などを整理した。

### 3. 調査対象候補国

調査対象候補国 10 か国と、候補国を取り上げた理由は以下のとおりである。

#### ● 調査対象候補国と選定理由

国	人口・GDP	候補国として取り上げた理由
フランス	67.12 百万人, 2.58 兆 USD	人口が日本の約半分であるのに対し、面積は日本の 1.4 倍以上である。人口密度の観点からは潜在的に過疎であるとの指摘があるが、少子化や人口停滞を克服してきた先進国であり、その対策は日本の参考になる。
イタリア	60.55 百万人, 1.93 兆 USD	農山村では過疎化が進行し、空き家が増えて、日本の過疎地域と同様の課題を抱えている。過疎対策として、分散型ホテル（アルベルゴ・ディフーズ）が普及しつつあり、日本の過疎地域再生の参考になる。
韓国	51.47 百万人, 1.53 兆 USD	文化・社会・地理的な条件が日本と類似している。また、ソウル一極集中といった人口移動の面でも日本と共通していることから、過疎化の原因や対策等についても日本の参考になる。
スウェーデン	10.07 百万人, 0.54 兆 USD	北部に人口希薄地域があり、住民組織が地域再生に取り組んでいる。都市部へのアクセスが良くない山岳地域であり、日本の中山間地域・過疎地域に共通する課題を抱えている。
スイス	8.47 百万人, 0.68 兆 USD	世界有数の先進工業国である点、国土に占める山岳地帯の比率が極めて高い点において日本との類似性がある。また、地域政策がハードインフラ整備から地域セクター間の連携強化等のソフト志向に移行している点で日本の参考になる。
フィンランド	5.51 百万人, 0.25 兆 USD	北部に人口希薄地域を抱える。農村から都市へと人口が移動し、都市部への人口集中と地方部での高齢化がみられ、日本と共通した課題を抱えている。
ドイツ	82.7 百万人, 3.68 兆 USD	旧東ドイツから旧西ドイツへの人口流出があり、過疎化の背景としてドイツ特有の状況を抱えるが、人口構成の少子化・高齢化、農村地域における過疎化の進行等、日本と同様の課題に直面している。
ノルウェー	5.28 百万人, 0.4 兆 USD	山岳地形やフィヨルド地帯を抱え、都市部へのアクセスが良くない地域を抱えている。日本の中山間地域・過疎地域に共通した課題を抱えている。
英国	66.02 百万人, 2.62 兆 USD	先進国ながら日本と同様に島国という地理的共通項がある。しかし、英国では農村部における田園生活が好まれることもあり、日本の過疎地域とは異なる側面を持つ。
米国	325.72 百万人, 19.39 兆 USD	広大な国土の中には発展を続ける都市部と荒廃していく地方部がある。都市部と地方部では、日本以上に大きな格差が存在しており日本の参考になる。

出所：各国の人口・GDP は 2017 年時点。（出所：世界銀行 World Development Indicators）

#### 4. 調査対象国の選定

調査対象候補国 10 か国について、その国土面積と人口から人口密度を求めた。北欧諸国や米国の人口密度は、日本の人口密度 334 人/㎢を大きく下回っていることから、調査対象国から除外することとした。また、農村居住を好む逆都市化が現れている英国、人口や人口密度がフランスと類似しているイタリアは、地域バランスを考慮して調査対象国から除外した。

##### ● 調査対象国の選定

国名	国土面積	人口	人口密度	対象可否	選定した理由
日本	37.8 万㎢	12,632 万人 (2019 年)	334 人/㎢	—	(2019 年 1 月時点)
フランス	54.4 万㎢	6,718 万人 (2018 年)	123 人/㎢	対象	日本の過疎地域に似た地域活性化区域を備える
イタリア	30.1 万㎢	6,060 万人 (2018 年)	201 人/㎢	(対象外)	人口、人口密度がフランスと類似、地域バランス考慮
韓国	10.0 万㎢	5,127 万人 (2016 年)	513 人/㎢	対象	日本の過疎地域に似た落後地域の概念がある
スウェーデン	45.0 万㎢	1,022 万人 (2018 年)	23 人/㎢	対象	低人口密度だが EU 農業施策が参考となる
スイス	4.1 万㎢	842 万人 (2017 年)	205 人/㎢	対象	山岳地帯の割合が高く人口密度も日本と類似
フィンランド	33.8 万㎢	550 万人 (2017 年)	16 人/㎢	(対象外)	人口密度が日本に比べて大幅に低い
ドイツ	35.7 万㎢	8,289 万人 (2018 年)	232 人/㎢	対象	国土面積、人口、人口密度が日本と類似
ノルウェー	38.6 万㎢	526 万人 (2018 年)	14 人/㎢	(対象外)	人口密度が日本に比べて大幅に低い
英国	24.3 万㎢	6,565 万人 (2016 年)	270 人/㎢	(対象外)	逆都市化現象がみられ日本と状況が異なる
米国	962.8 万 ㎢	32,775 万人 (2018 年)	34 人/㎢	(対象外)	国土面積、人口、人口密度が日本とは大きく異なる

出所：外務省ホームページ（日本以外）

## 第2章 有識者ヒアリング調査

フランス、韓国、スイス、ドイツ、スウェーデン、EUの過疎地域の捉え方、過疎対策の理念等を把握するため、諸外国の過疎対策、地域政策、農村政策を研究している以下の有識者に対してヒアリング調査を実施した。

調査対象国	氏名	所属
フランス	市川康夫准教授	埼玉大学教養学部・大学院人文社会科学研究科
	瀬藤澄彦議長	日仏経済フォーラム
韓国	山崎寿一教授	神戸大学大学院工学研究科
	張京花研究員	(同上)
	金科哲教授	岡山大学環境生命科学研究科
スイス	田口博雄教授	法政大学大学院公共政策研究科・社会学部
ドイツ	市田知子教授	明治大学農学部食料環境政策学科
	霜田博史准教授	高知大学人文社会科学部
スウェーデン	阿部望教授	明治学院大学国際学部国際キャリア学科
	太田美帆助教	静岡大学学術院農学領域・農学部生物資源科学科

### 1. フランスに関する有識者ヒアリング調査結果

フランスに関する有識者から得られたヒアリング調査結果は、以下のとおりである。

氏名	市川康夫准教授
所属	埼玉大学教養学部・大学院人文社会科学研究科
日時	2018年11月6日(火) 16:30~17:45
場所	埼玉大学教養学部棟5階教室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・フランス語には「過疎」に相当する言葉はない。一部の地域で人口が減少しているが、日本のように悲観視されていない。コミューン(基礎自治体)の人口規模が小さく、インフラ整備や管理は上位行政組織が担う。</li> <li>・フランスでは「過疎地域(人口減少)」よりも「山岳地域(地形)」に着目している。平地と比較して条件が不利であるとして「山岳地域」が支援の対象である。</li> <li>・人口数万人規模の都市であっても公務員が多く、地方部でも小都市に近接していれば雇用機会があり、その周辺地域では人口維持、田園回帰がみられる。</li> <li>・大都市からも小都市からも離れている地域は空白地帯であり、まさに過疎地域である。そのような地域を条件不利地域として捉え、農村振興政策や農業対策を行っている。</li> <li>・「空白の対角線」や重工業が衰退した地域では人口が減少している。フランス中央部の中央山塊は農業の生産性が低く、フランスでは問題地域として捉えられている。</li> <li>・条件不利地域は、農業が営まれることでその地域に人が住み、環境や景観が維持されると捉</li> </ul>

	<p>えられている。フランスでは都市住民のレクリエーションの場として条件不利地域等の景観維持が重視されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・フランスでは土地利用のゾーニングのため、小都市でも集合住宅に居住する。庭付きの戸建て住宅で暮らすためには、農村に居住する必要がある、現在では都市から農村に人口が流出している。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・フランスでは、農業の大規模化や工業化に取り組み、農業者の早期退職、若年層や特定経営体への農地集積を進めた。この結果、1960年代から農業者の急減とセットで山岳地域への振興策が行われた。</li> <li>・人口減少の問題より、産業としての農業の生産性向上が重視された。農業では平地と山岳地域では条件が異なるため、格差是正に向けた支援策や直接支払等が行われた。この格差是正の背景には、平等を重視するフランス国民の考え方がある。</li> <li>・フランスの農業政策では、EUのLEADER事業が中心である。市町村の裁量があり過疎対策に有意義とみなされている。WTOの貿易自由化に伴い、農業に対する補助金が原則禁止されたことにより、補助金は農村地域の振興に利用されている。</li> <li>・「地域開発に関する法律」では、都市部と地方部との断裂を埋め、地方の魅力を創出することを目的としている。この都市部と地方部の断裂とは、取り残された地方の経済格差や生活環境の格差を意味している。また、地方の魅力とは、恵まれた自然、食資源、リゾートに適した環境などのローカル性のことである。</li> </ul>
--	--

<b>氏名</b>	瀬藤澄彦議長
<b>所属</b>	日仏経済フォーラム
<b>日時</b>	2018年11月22日(木) 10:00~11:10
<b>場所</b>	横浜市青葉区カフェ
<b>概要</b>	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・移民の流入や高い出生率により、フランスでは人口が増加している。フランスの「ルーラル」でも、近年人口が増加しているが、一部には人口減少地域もある。</li> <li>・フランスには、「過疎」に相当する言葉がない。「過疎地域」に近い概念が、「農村」や「ルーラル」になる。「ルーラル」は「田園地域」といった捉え方になるが、実際には日本の「過疎地域」とは異なる。</li> <li>・人口や産業が拠点大都市、メトロポールに集中して中小都市が衰退している。都市郊外の「ルーラル」では人口が増加しているが、住民は都市に通勤し、都市の経済に依存している。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方都市開発のための方向付けの法律に基づく地域活性化区域(ZRR)は、日本の過疎対策に近い施策である。ZRRは租税上の優遇措置を受けることができる。</li> <li>・ZRRの「現役世代」は、INSEE(フランス国立統計経済研究所)のサイトに定義が示され、15歳から64歳までの労働する人(働いている人と失業状態にある人)のことである。</li> <li>・地域活性化優良モデル事業では、地域のローカルな資源を活用した産業振興などが行われた。</li> </ul>



	<p>農村では「美しい村運動」が進み、ペンションなどの宿泊施設が整備された。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・過疎対策といった国の地域政策以前に、国民の志向、ライフスタイルが「田園志向」になりつつある。大都市から南仏などの田園地帯に人口が移動している。</li> <li>・EU では国別の経済格差は縮小しつつある。しかし、各国の国内の地域間格差は拡大している。地域政策の重点は、農業振興から地域不均衡の解消に移り、EU では「NUTS」という地域区分に応じて、地域間の不均衡解消に向けた補助金を配分している。</li> </ul>
--	--

## 2. 韓国に関する有識者ヒアリング調査結果

韓国に関する有識者から得られたヒアリング調査結果は、以下のとおりである。

氏名	山崎寿一教授、張京花研究員
所属	神戸大学大学院工学研究科
日時	2018年10月24日(水) 14:30~16:00
場所	神戸大学六甲台キャンパス自然科学総合研究棟3号館810号室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1950年代から1960年代は目立った過疎対策はなく、1970年代から2000年代にかけての経済成長とともに、大都市集中（ソウル集中）と国土全域における過疎化が進行した。</li> <li>・1980年代に「奥地開発促進法」、「島嶼開発促進法」が制定された。1990年代には地域産業が衰退した農漁村などを対象とした「地域均衡開発および地方中小企業に関する法律」、2000年には南北国境地域を対象とした「接境地域支援法」が制定されている。2004年に「国家均衡発展特別法」が制定されるまでは、こうした個別法により条件不利地域対策がなされ、個別法の指定地域を重ね合わせる形で過疎地域が捉えられていた。</li> <li>・1970年代から2000年代にかけての経済成長により、農村から都市部へ人口が流出したため過疎化が政策課題となる。2004年に「国家均衡発展特別法」が制定され、人口減少と産業が衰退した「落後地域」が定義された。</li> <li>・「国家均衡発展特別法」では、人口変化率、人口密度、住民税、財政力指数に基づき衰退した地域「新活力地域」が指定されたが、従来の個別法で指定された辺境地や接境地などの地域指定は存続し、これらに重なるように「新活力地域」が指定された。</li> <li>・2008年に「国家均衡発展特別法」が改正され、ストレートな表現である「落後地域」という言い方はなくなり、特別な配慮が必要な地域として「成長促進地域」が規定された。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1980年代には辺境地を対象とした「奥地開発促進法」、離島を対象とした「島嶼開発促進法」などが制定されたが、ハード事業が中心であった。住民の所得向上に至らず、若者は大都市に流出し農村地域の活力は低下した。</li> <li>・ソウルや釜山といった大都市への人口集中により、「落後地域」では人口減少が続き、産業の衰退に歯止めがかからなかった。2004年の「国家均衡発展特別法」では、国土の不均衡を解消し、国の均衡発展を目指すこととした。地域自らが地域活性化に向けた工夫と事業の推進を行うことが期待された。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「国家均衡発展特別法」では、地域の自立的発展が期待され、ソフト事業が重視されて農業の6次産業化などが行われた。</li> </ul>
--	--

氏名	金科哲教授
所属	岡山大学環境生命科学研究科
日時	2018年10月29日(月) 13:30~14:50
場所	岡山大学津島キャンパス 環境理工学部棟4階 416号室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2004年の「国家均衡発展特別法」により、人口変化率、人口密度、住民税、財政力指数から「落後地域(人口減少と産業衰退が併進する地域)」が指定された。同法に基づき、「落後地域」の発展に向けた新活力事業が行われた。</li> <li>・過疎地域は人口減少率、高齢化率、人口密度の3面から捉える必要がある。高齢化率は人口減少の後遺症に相当し、人口密度はまばらになることで生活のためのコミュニティ機能の維持が難しくなることにつながる。</li> <li>・韓国では1998年の金融危機の際には40代~50代が大量解雇を経験した。その後、経済が新自由主義の傾向に変わり、50代前半で早期退職し農村部に移住する人も多い。韓国の村落社会は、日本に比べて移住者を受け入れやすい下地があり、移住者は移住後3~5年で地元意識を持つ。また、農業で実績を築いて村落から頼りにされる移住者もいて、韓国では日本以上にふるさと回帰の流れが速い。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1970年代、農村における生活環境の改善に向けたセマウル運動が展開されたが、事業費が限られており、「旧態を捨てて勤勉になるべき」という精神啓蒙的な運動であった。</li> <li>・1980年代には、国土計画に「均衡」という言葉が登場するが、産業拠点の開発が重視され、実態は均衡には至らなかった。米価を低く抑制することで、農村の安価な労働力を都市が確保しやすくする政策がとられた。</li> <li>・1986年の「島嶼開発促進法」、1988年の「奥地開発促進法」は、予算規模が小さかったため、過疎地域に影響を与える政策には至らなかった。</li> <li>・民主化後の1990年代は、選挙で首長が選ばれるようになり、地方自治が始まる。1990年代は農業・農村政策により、農村のインフラ整備が進んだ。</li> <li>・2004年、盧武鉉大統領による「国家均衡発展特別法」が韓国における代表的な過疎対策となった。大統領府直属の国家均衡発展委員会を組織し、各省庁の開発予算を集めて国家均衡特別予算を確保した。過疎対策に位置付けられる政策が「新活力事業」である。</li> <li>・「新活力事業」は、総合的な開発事業であり、郡が計画を立案して申請し、採択されれば補助金を獲得できるボトムアップ型事業であった。大都市との経済格差を解消し、均衡ある発展を目的として、地域自らが計画をつくり地域を変えていくことが期待された。</li> <li>・李明博大統領に交代すると、前政権の均衡ある発展政策は否定され、「落後地域」は「成長促進地域」と名称が変わった。予算も広域的な開発事業に費やされることになった。</li> </ul>

### 3. スイスに関する有識者ヒアリング調査結果

スイスに関する有識者から得られたヒアリング調査結果は、以下のとおりである。

氏名	田口博雄教授
所属	法政大学大学院公共政策研究科・社会学部
日時	2018年10月12日（金）13：50～15：45
場所	日本総研大崎第三ビル 117E 会議室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国土面積が約4.1万km<sup>2</sup>と小さいため、過疎地域といっても自動車でも2～3時間で首都に到着できる距離感である。また、移民の存在もあり、人口減少は大きな問題ではない。</li> <li>・スイスは山岳地帯の割合が高く、可耕地の比率は日本と同程度である。日本の中山間地域政策に該当するスイスの政策は、山間地政策である。大都市とその近郊を除く地域はほぼ山間地であり、都市部との間には所得水準や人口増加率に格差がある。</li> <li>・過疎地域が抱えている問題は日本と似ているが、中山間地域はスイス人にとって誇りであり、守っていこうというコンセンサスがある。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1970年代は、都市部から山間地への所得移転、国際競争力が低下した時計産業への支援がなされた。しかし、山間地に対する所得移転だけではなく、内発的発展を促進する対策へと変化した。</li> <li>・「新地域政策（NRP）」では、個々の条件不利地域を点として支えるのではなく、人口30万人程度の中核都市との結びつきを強化することで、地域連携による面的戦略を重視している。</li> <li>・住民の自治意識、自分たちで地域を何とかしなければならないという意識が強い。セミリタイアしたような経験豊富な人材が、半ばボランティアのような形で地域おこしに取り組んでいる。スイスではアイデアを出した者に対して、基礎自治体、州、連邦政府が支援を行っている。受け皿となる組織は、会社形態、個人に近い団体もある。</li> </ul>

### 4. ドイツに関する有識者ヒアリング調査結果

ドイツに関する有識者から得られたヒアリング調査結果は、以下のとおりである。

氏名	市田知子教授
所属	明治大学農学部食料環境政策学科
日時	2018年10月18日（木）10：00～11：15
場所	明治大学生田キャンパス第一校舎3号館4階 427号室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ドイツでは、まずEUがあり、その下に連邦政府、州、市町村がある。地域政策を実質的に担っているのはEU政府と州政府である。連邦政府も部分的に財政面で負担をしているが、連邦政府として独自の地域政策を実施しているわけではない。地域の実情に合わせた具体的な内容は州政府が決定している。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国全体の傾向としては、非常に人口規模の小さな市町村に住んでいる人の数は減少しているが、5千人～1万人規模以上の市町村では人口が増加している。1980年代頃から「田園回帰」あるいは「逆都市化」と言われる人の流れがある。ただし、現地の研究者の言葉では、最近では再び大都市へ人が流れる「再都市化」が生じている。</li> <li>・ドイツは移民を受け入れており、国全体の人口は減少しているわけではない。移民は各市町村へ配分して受け入れている。日本のような極集中はないが、近年、農村部では若者の流出と高齢化、公共交通機関の廃止、小売店の撤退、空き家の増加が問題視されている。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・戦後の国づくりでは、人口を分散させる方針に基づき、大都市の周辺に中都市、中都市の周辺に小都市を配置した。国土を「人口稠密地域」、その周辺の人口密度がやや低い「周辺地域」、「農村地域」に区分した。</li> <li>・ドイツにおける過疎地域への対策（＝EUの政策）には、農業振興政策と地域振興政策の大きな2つの柱がある。EUの地域振興政策としてはLEADERプログラムがある。LEADERプログラムでは、実施主体が企画書を州政府に提出し、州政府、EUが審査を行う。採択されれば、EUの財源から財政支援が行われる。</li> <li>・EUの農業振興政策のひとつとして、条件不利地域への直接支払がある。山間地域、条件不利農業地域、小地域に区分し、生産条件に応じた補償金を支払うものであり、これにより農業生産と人口の維持が図られる。</li> </ul>
--	---

氏名	霜田博史准教授
所属	高知大学人文社会科学部
日時	2018年10月19日（木）14：10～15：30
場所	高知大学朝倉キャンパス 人文社会科学部棟3階 演習室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・過疎地域に相当するドイツ語はなく、「人口が希薄な地域」あるいは「農村」と呼ばれている。</li> <li>・ドイツは「10～20年後をどうするか」という検討を始める段階であり、少子化・高齢化・人口減少の問題は生じてはいるものの、世界的にも類を見ないスピードで少子化・高齢化が進んでいる日本ほど深刻な状況ではない。</li> <li>・ドイツの人口問題は、「少子化」「移民」「東ドイツの過疎化」の3つに大きく分けられる。ドイツの人口は、2010年前後に多少減少した時期があったが、人口減少よりも地域間格差のほうが大きな問題である。少子化・高齢化は進んでいるが、経済状況が良好であり労働力として移民を受け入れている。</li> <li>・旧東ドイツは産業がなく、西側への人口流出や移民も入らないことにより、取り残された地域となっている。しかし、ドイツ国内では過疎地域である旧東ドイツも、EUの中で周辺地域との関係を捉えると、必ずしも取り残されていく地域ではないとの見方がある。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「空間整備法」や憲法では「生活条件の統一性」を基本概念とし、連邦政府の責任でこれを</li> </ul>

	<p>実現するとしている。州政府間の財政力の調整等もこれを根拠に行われている。なお、東西統一の際に、「統一性」という言葉は「同等性」に変わり少し緩められた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「生存配慮」と訳されている概念は、具体的に何が含まれるのかを厳密に定義することはできないと言われている。人間が生きていくために必要なもの一般であり、EUの英語資料では「一般利益にかかわるサービス」「公共サービス」等と訳されている。地域政策の面では比較的柔軟に「その時々そこに住んでいる人が必要とするもの一般」と解釈されている。</li> <li>・ドイツの国土政策の特徴は、「空間整備法」に基づき大小の拠点を整備している点である。人口50万人規模の拠点、10万人規模の拠点等があり、それぞれの拠点にどのような施設や公共サービスが必要なのかが検討されている。5年に一度グランドデザインとして示され、州レベルでは具体的な計画に反映されている。一番小さな拠点は人口5千人程度であり、どの程度の所要時間で拠点まで到着できるか、公共サービスの条件を国全体で整えている。</li> </ul>
--	---

## 5. スウェーデンに関する有識者ヒアリング調査結果

スウェーデンに関する有識者から得られたヒアリング調査結果は、以下のとおりである。

氏名	阿部望教授
所属	明治学院大学国際学部国際キャリア学科
日時	2018年10月23日(火) 14:00~15:50
場所	明治学院大学横浜キャンパス 8号館2階 会議室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・EUでは2000年代から「持続可能な発展」という目標を掲げ、EUの中期成長戦略「欧州2020」では、経済発展、環境対策、社会的結束を優先事項として掲げている。社会的結束とは、社会がバラバラにならず、まとまる必要があるという考え方であり、地域間の格差を減らすという目標である。</li> <li>・スウェーデンでも、国全体の平均値を上げるとともに、地域間格差をなくさなければならないという考え方がある。</li> <li>・スウェーデンの一部には日本の過疎地域のように人口減少地域がある。しかし、「過疎」という言葉は人口動態のみに着目しているが、スウェーデンでは人口動態は地域を捉える際のファクターの一つにすぎず、それよりも生活水準を強く意識している。最もよく用いられる指標は、所得水準と就業率である。高い就業率や所得を維持するためには学歴や教育水準が重要であり、これらがどれだけ平準化されているかが着目されている。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・従来の地域政策では、貧しい地域や後発地域を対象として、格差是正や再配分が行われていた。政府が決定したことを実施する「上からの発展」であり、地域の発展は国全体の発展に依存し、中央から資金をもらう考え方であった。</li> <li>・従来の地域政策の目的は「地理的な不利の一時的な補償」であったが、新たな地域政策の目的は「地域の競争力強化のための未利用の資源の活用」である。中央集権的な政策から分権的な政策へ、後発地域だけを対象とした政策から全ての地域を対象とした政策へと変化して</li> </ul>

	<p>いる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新しい地域政策は、グローバル競争のもと、自らが地域の発展に取り組むという考え方である。様々なレベルが地域の発展に取り組み、「下からの発展」と呼ばれるように地域特性を考慮し、地域にとってベストな発展のシナリオが検討されている。弱い地域に限らず、全地域がそれぞれ独自の発展プランを作成し、強い地域も弱い地域も「成長」を志向し、ソフトインフラや教育に対して投資されている。各地域が発展に取り組むことで、国全体が強化されると捉えられている。</li> <li>・スウェーデンはもともと豊かではなかった地域であり、寒さや日照時間の短さから地域の結束がかなり強く、格差が大きすぎることを好まない傾向が強い。過疎対策においても地域の格差は小さいほうが望ましいという考え方が浸透している。持続可能な発展と言われ始める前から、持続性の重要性を認識していた。経済発展の重要性も理解されているが、環境へ配慮することは当然のことと認識されている。</li> <li>・スウェーデンでは、所得水準に着目して地域の発展を捉えている。地域に雇用があれば良い訳ではなく、ある程度給与水準の高い仕事の確保を重視している。給与水準の高い仕事には高いスキルが求められるため、教育に対する投資が行われている。</li> </ul>
--	--

氏名	太田美帆助教
所属	静岡大学学術院農学領域・農学部生物資源科学科
日時	2018年11月19日(月) 15:40~17:00
場所	静岡大学農学総合棟 4階421号室
概要	<p><b>【過疎地域の捉え方】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・スウェーデン全体の人口密度は24人/km<sup>2</sup>程度(2017年)であり、日本(約334人/km<sup>2</sup>)と比較して小さい。スウェーデンはヨーロッパの中の過疎地域である。</li> <li>・移民・難民の受入れにより、近年、スウェーデンの人口及び人口密度は増加している。これに伴い、人口に占める外国生まれの人も増加している。スウェーデンでは、政府が各地域に難民の受入れ数を割り当てているため(割り当て人数の通知後、地方が国と受入れ人数の交渉をすることもある)、過疎地域においても外国生まれの人の人数・割合ともに増加している。ヨーロッパで移民が目的地とするのは、経済状況・雇用状況が良く、比較的外国生まれの人が経済活動を行いやすいイギリス、ドイツ、スウェーデンの3国である。</li> <li>・1950年代から1970年代にかけて人口は都市部に大きく流出したが、近年は過疎地域においても、外国生まれの人の受入れなどにより、人口が維持されている。</li> </ul> <p><b>【過疎対策の理念】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1960年代から、過疎地域の人口を増やす取り組みが実施された。たとえば、1950年代以降、スウェーデン北部から南部の大都市や工業地帯へ、仕事を求めて人口移動が増えたため、1960年代から1970年代にかけて、北部に工業都市をつくるための政策が行われた。しかしすべての北部過疎地域で成功したわけではない。</li> <li>・1980年代には、スウェーデンの過疎地域であるイェムランド県において住民組織による地域再生運動が始まった。イェムランド県では1950年代以降、過疎化が進行し、その後、</li> </ul>

企業誘致にも失敗した。地元のエステルズド大学では、行政や産業界ではなく住民主導で地域活性化を目ざした。一例としては、「保育士を養成しても、女性が働ける場所が無ければ意味がない」との問題意識から、地域に住民主導で雇用の場と子どもを預ける場として保育所がつくられ、住民が地域に住み続けられる取組がなされた。

- 従来は国主導で進められていた地域政策は、1995年のEU加盟によりEUの過疎地域政策の影響を受け始める。当時のEUのLEADER事業では、地域住民が地域のニーズをもとにプロジェクトを企画し、資金を申請したことから、地域住民はEUの地域政策を利用するようになる。しかし2007年以降は「欧州2020」に沿って作られた過疎地域計画に適合するプロジェクトが採択されやすくなった。そのため、現在は各地域のニーズというよりも、地域の雇用創出やイノベーションが重視されている。
- 以前は、国は、産業が弱い地域に財政支援することで地域間格差を小さくする地域政策を行っていたが、2000年代に入り、各地域がそれぞれ自立することを目指す地域政策へ大きく転換した。しかし、2019-2020年においても経済産業省の予算には北部地域の支援枠が存在しており、弱い地域を完全に無視している訳ではないと見られる。この他に、日本の地方交付税交付金のような地方自治体間の財政調整制度も存在し、主に一般補助金として交付されている。

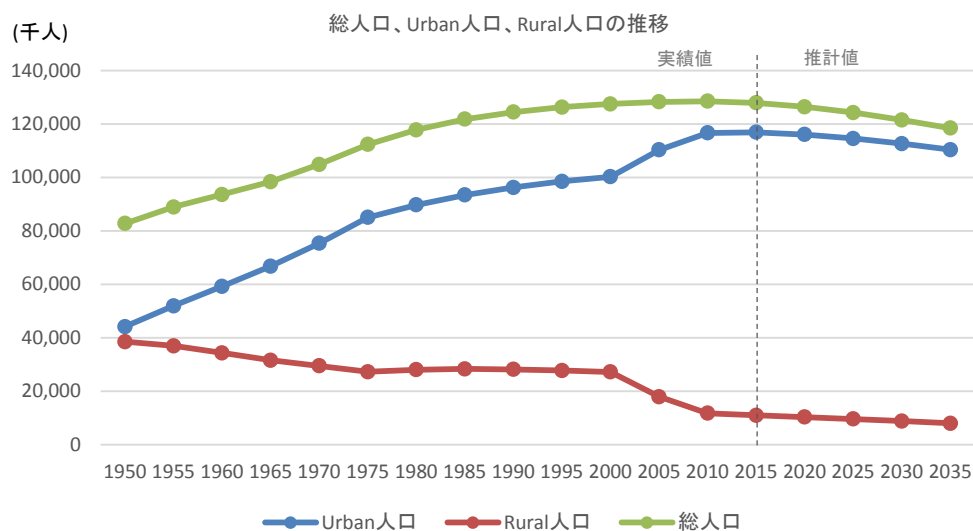
## 第3章 日本の過疎地域と過疎対策

### 1. 日本の概況

#### (1) 日本の人口

日本の人口は約 12,644 万人（総務省人口推計 2018 年 10 月 1 日時点、概算値）、国土面積は 37.8 万 km<sup>2</sup> で人口密度は 334 人/km<sup>2</sup> である。

日本の総人口は、1950 年以降、増加傾向で推移してきたが、2008 年の 12,808 万人（総務省人口推計 10 月 1 日時点）をピークとしてその後減少している。Urban 地域の人口は 2015 年までは増加し、一方、Rural 地域の人口は一貫して減少傾向にある。将来的には、総人口、Urban 地域、Rural 地域ともに減少すると推計されている。



出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) Urban 地域：市。 Rural 地域：Urban 地域以外の地域

#### (2) 日本の自治体数

日本の自治体数は、下表のとおり市区町村が 1,719 団体（2019 年時点、東京都特別区は 1 団体とみなす）である。

#### 日本の自治体数と役割(2019年)

区分	団体数	役割
都道府県	47	市町村を包括する広域の地方公共団体として、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当ではないと認められる事務を処理することとされている
市区町村	1,719※	基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、「地域における事務及び法令で定められたその他の事務」を処理することとされている

※東京都特別区は 1 団体とみなす。

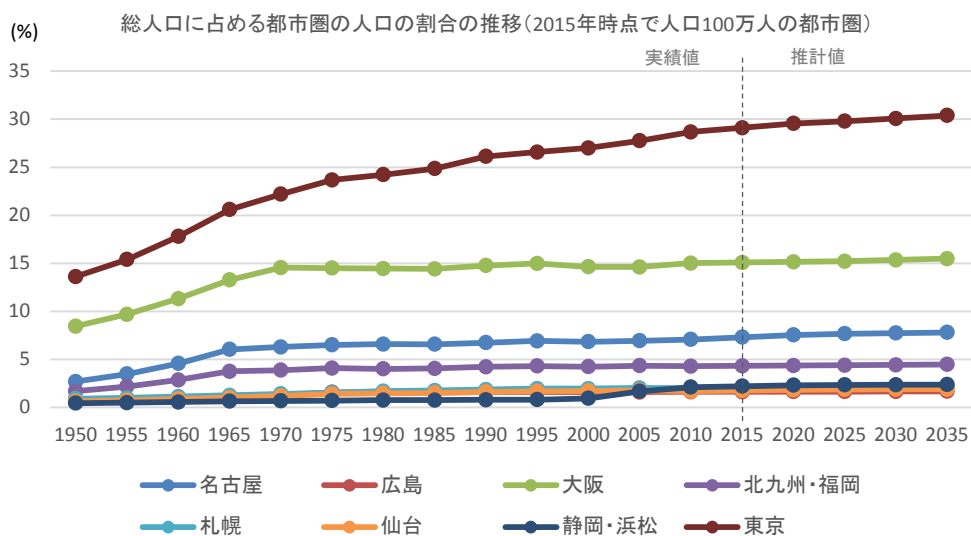
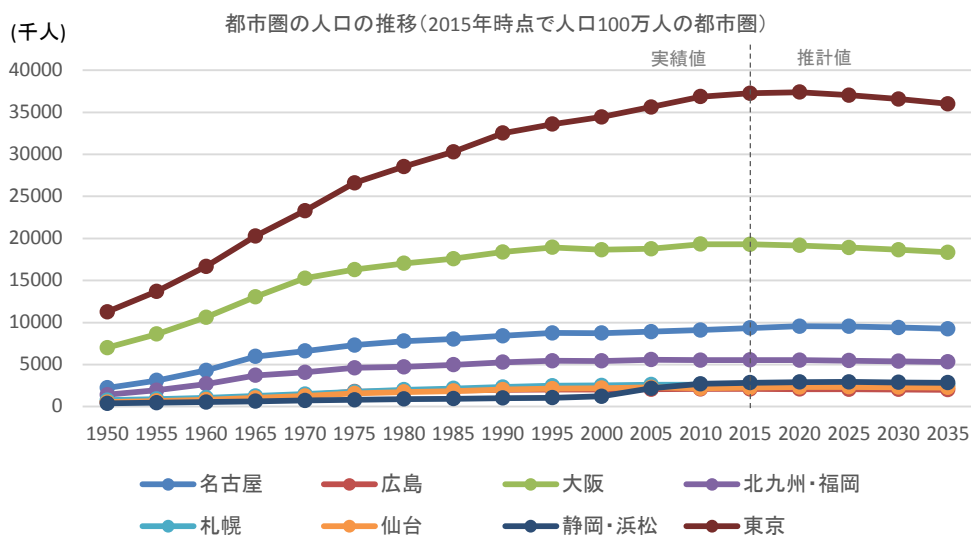
出所：e-Stat（統計で見る日本）、総務省「国と地方の役割分担」について



## 2. 日本の人口移動とその要因

### (1) 日本の都市圏人口の推移

人口100万人以上の都市圏は、東京、大阪、名古屋、北九州・福岡、静岡・浜松、札幌、仙台、広島の8都市圏である。最も人口の大きい東京都市圏（関東大都市圏）の人口は約3,726万人（2015年）であり、総人口に対する割合は2015年時点で約29%である。



注) 都市圏の人口とは国勢調査における大都市圏を指す。大都市圏は「中心市」と「周辺市町村」からなる。「中心市」とは東京都特別区部及び政令指定都市であり、「周辺市町村」とは大都市圏の中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、なおかつ中心市と接続している市町村を示す。東京都市圏（関東大都市圏）を例に取れば、「東京都区部」、「さいたま市」、「千葉市」、「横浜市」、「川崎市」、「相模原市」及びそれらの「周辺市町村」によって構成される。

## (2) 人口移動の要因

東京に人口が集中する要因は、以下のとおり企業の集積、所得の格差、進学・就職などが背景にあると捉えられている。

### ● 企業集積、所得格差等による東京への集中

東京には上場企業本社等が集積すること、地方との所得格差、首都圏の大学・企業への進学・就職などにより、東京に人口が集中すると考えられている。

- 東証一部上場企業の本社の 52%が東京に、60%が首都圏に立地。また、外資系企業本社は 76%が東京に、88%が首都圏に立地しており、いずれも東京・首都圏に集中している。
- 東京等の大都市への人口の流入と地方での人口減少は、産業・雇用や所得の大きな格差が背景にある。
- 10 代の後半に若者は北関東、中部、東北を中心に相当数が首都圏の大学に進学し、地方の大学に進学した若者も 20 代前半に首都圏の企業に就職する傾向がある。

出所：内閣府「東京への一極集中の是正について」（平成 26 年 9 月 17 日）

### ● 地方税収の集中に伴うインフラ充実

本社が集積する東京都は財政力が高く、その財政力が東京のインフラ整備を支え、人口や企業の集中を促している。

- わが国の現行税制は、企業所得にかかる地方税である法人事業税や法人住民税、また個人所得にかかる個人住民税が、本社機能が多い東京都に集まる仕組みとなっている。東京都の地方税収入には、企業が地方で行った生産活動等から生み出された所得の一部が含まれている。
- 人口一人あたりで見ると、東京都の法人二税の税収額は全国の 2.5 倍、個人住民税は全国の 1.7 倍となっている。ちなみに、大阪府の法人二税は全国の 1.3 倍、個人住民税は全国とほぼ同じ。
- 地方税収の一極集中が東京のインフラ整備を支え、それがさらに人口と企業の集中を加速する。

出所：内閣府「選択する未来」委員会 第3回 地域の未来ワーキング・グループ提出資料

公益社団法人関西経済連合会副会長 沖原隆宗「関西再興と複眼型の国土構造実現に向けて～関経連の活動をベースに～」(2014 年 4 月 16 日)

### ● 東京の情報発信力の強さ

東京には全国ネットのテレビ局、大手新聞社、出版社等が集積し、東京の情報発信力の強さが東京圏の魅力を高めていると捉えられている。

- 就学・就労以外の人口集中の要因としては、主要なテレビ局、新聞全国紙、雑誌、出版社等、情報産業の本社機能が東京圏に集中していることによる、情報発信力の強さも挙げられている。メディア等の集中により、発信される情報が東京圏を魅力的に見せようとする傾向を持つのではないかと指摘されている。

出所：北島顕正「東京圏への人口一極集中と人口減少対策 調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 886(2015.12.17) P8

### 3. 日本の過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律

#### (1) 過疎地域に対する捉え方

過疎地域は人口減少が進むとともに、産業が衰退して財政力が弱い地域として捉えられている。過疎対策を支える「過疎地域自立促進特別措置法」の背景と考え方は以下のとおりである。

#### ● 過疎地域自立促進特別措置法の背景と考え方

	背景	考え方
平成12年度～ 平成21年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>○高齢化の進行・自然減の重みの増大</li> <li>○農林水産業の著しい停滞</li> <li>○集落存続危機</li> <li>○引き続く若年者の流出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○全国的視野に立った過疎地域の新しい価値、公益的機能</li> <li>○「活性化」から「自立促進」</li> <li>○個性を発揮して自立できる地域社会</li> </ul>
平成22年度～ 平成32年度	上記に加えられた背景 <ul style="list-style-type: none"> <li>○著しい高齢化の進行</li> <li>○身近な生活交通の不足</li> <li>○地域医療体制の弱体化</li> <li>○各地域の地域資源や創意工夫を活かす柔軟な支援確立の要望</li> </ul>	上記に加えられた考え方 <ul style="list-style-type: none"> <li>○住民が将来にわたり安心・安全に暮らすことのできる地域社会の実現を図るため、ソフト事業拡充</li> </ul>

出所：総務省過疎問題懇談会参考資料「過疎地域の現況」（平成30年8月6日）

#### (2) 過疎地域を支える法律とその目的

日本では、「過疎地域自立促進特別措置法」に基づき過疎対策が行われている。その目的は以下のとおりである。2018年4月1日現在、過疎地域数（過疎関係市町村数）は817団体であり、全国の市町村数1,719団体の約5割を占めている。

#### ● 過疎地域自立促進特別措置法（2017年3月31日改正）

目的	第一条 この法律は、人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的とする。
----	---

出所：e-Gov 過疎地域自立促進特別措置法

## 4. 日本の「過疎地域」の要件

### (1) 地域要件

過疎地域は、市町村の人口統計的基準と財政力要件に基づき指定されている。

#### ● 過疎地域の要件

人口統計的基準	①昭和45年～平成27年（45年間） 人口減少率32%以上 ②昭和45年～平成27年（45年間） 人口減少率27%以上かつ平成27年高齢者比率36%以上 ③昭和45年～平成27年（45年間） 人口減少率27%以上かつ平成27年若年者比率11%以下 ④平成2年～平成27年（25年間） 人口減少率21%以上 （①～③は、平成2年から25年間で人口が10%以上増加している団体は除く）
財政力要件	○H25-H27 財政力指数 0.5以下 ○公営競技収益 40億円以下

出所：総務省「過疎地域自立促進特別措置法（延長後）と過去の過疎3法の概要」

### (2) 過疎地域の指定状況

過疎地域に指定される市町村は平成30年4月1日現在、全国1,719市区町村の中で817市町村（約5割）に及ぶ。また、国土面積37.8万km<sup>2</sup>に対して、過疎地域の面積は22.5万km<sup>2</sup>（約6割）を占めている。一方、総人口1億2,709万人（平成27年国勢調査）に対して、過疎地域の人口は1,088万人（約1割）である。

#### ● 過疎地域の指定状況

（単位：団体、人、km<sup>2</sup>、%）

区分	市町村	人口	面積
過疎地域	817 (47.5)	10,878,797 (8.6)	225,468 (59.7)
非過疎地域	902 (52.5)	116,215,948 (91.4)	152,503 (40.3)
全国	1,719 (100.0)	127,094,745 (100.0)	377,971 (100.0)

（備考）1 市町村数は平成30年4月1日現在であり、過疎地域の市町村数は過疎関係市町村数による。

2 人口は平成27年国勢調査による。

出所：総務省「平成29年度版過疎対策の現況」（平成30年12月）

## 5. 日本の過疎地域に対する主要施策

過疎地域に対して、以下のとおり市町村に対して、財政、行政、金融、税制に関する特別措置を提供している。

### ● 過疎法による施策

財政上の特別措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>○国の負担又は補助の割合の特例等               <ul style="list-style-type: none"> <li>・適正規模に統合する小中学校等の校舎・屋内運動場の新增築、教職員住宅の建築</li> <li>・保育所</li> <li>・消防施設</li> </ul> </li> <li>○過疎地域自立促進のための地方債（過疎対策事業債）</li> <li>○資金の確保等</li> </ul>
行政上の特別措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>○基幹的市町村道・農道・林道・漁港関連道の整備（都道府県代行制度）</li> <li>○公共下水道の幹線管渠等の整備（都道府県代行制度）</li> <li>○医療の確保</li> <li>○高齢者の福祉の増進</li> <li>○交通の確保</li> <li>○情報の流通の円滑化及び通信体系の充実</li> <li>○教育の充実</li> <li>○地域文化の振興等</li> <li>○農地法等による処分についての配慮</li> <li>○国有林野の活用</li> </ul>
金融上の特別措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>○株式会社日本政策金融公庫等からの資金の貸付け</li> <li>○中小企業に対する資金の確保</li> <li>○沖縄振興開発金融公庫からの資金の貸付け</li> </ul>
税制上の特別措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>○事業用資産の買換えの場合の課税の特例（所得税・法人税）</li> <li>○減価償却の特例（所得税・法人税）</li> <li>○地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置（減収補てん）</li> </ul>

出所：総務省「平成29年度版過疎対策の現況」（平成30年12月）

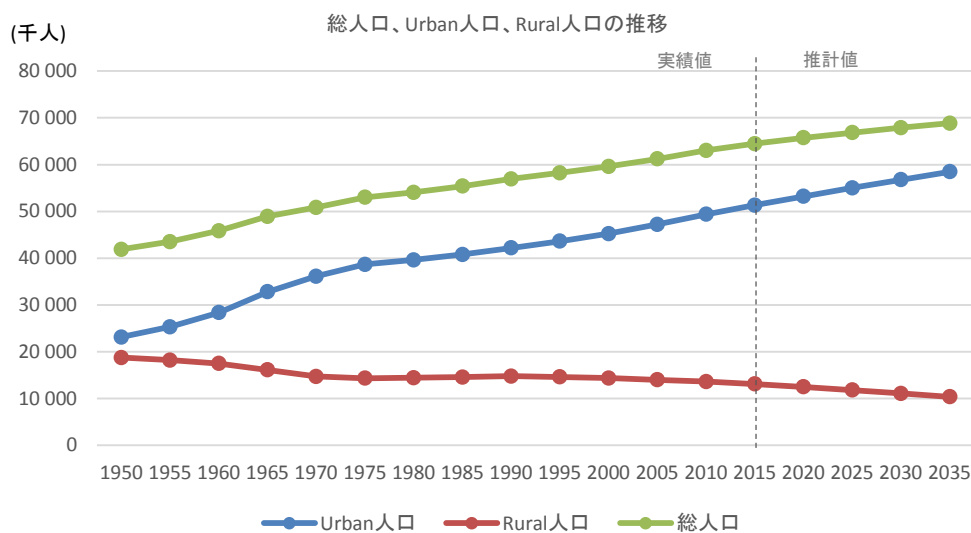
## 第4章 フランスの過疎地域と過疎対策

### 1. フランスの概況

#### (1) フランスの人口

フランスの人口は約6,718万人(2018年1月1日, フランス国立統計経済研究所)、国土面積は54.4万km<sup>2</sup>である。人口密度は123人/km<sup>2</sup>であり、日本の334人/km<sup>2</sup>の約3分の1である。

フランスの総人口は、1950年以降増加傾向で推移している。Urban地域の人口は増加している一方、Rural地域の人口は減少している。将来的にも同様の傾向が続くと推計されている。



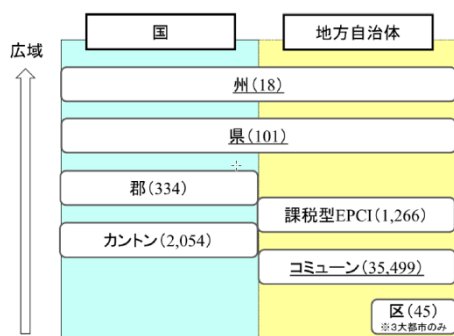
出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) Urban地域：人口2,000人以上かつ建物同士が200m以上離れていないコミュニティ

Rural地域：Urban地域以外

#### (2) フランスの自治体数

フランスの自治体は、州、県及びコミューンからなる。課税型EPCIはコミューンの広域連合体、区は3大都市(パリ、マルセイユ、リヨン)内に設置された行政区画である。また、州、県及びコミューンは国の行政区画にもなっている。基礎自治体であるコミューンが35,499団体(2017年時点)と数が多いことが特徴である。



※下線は地方自治体であること、( )内の数字は行政区画数を示す

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスの地方自治(平成29年改定版)」(2017年)

## フランスの自治体数と役割 (2017年)

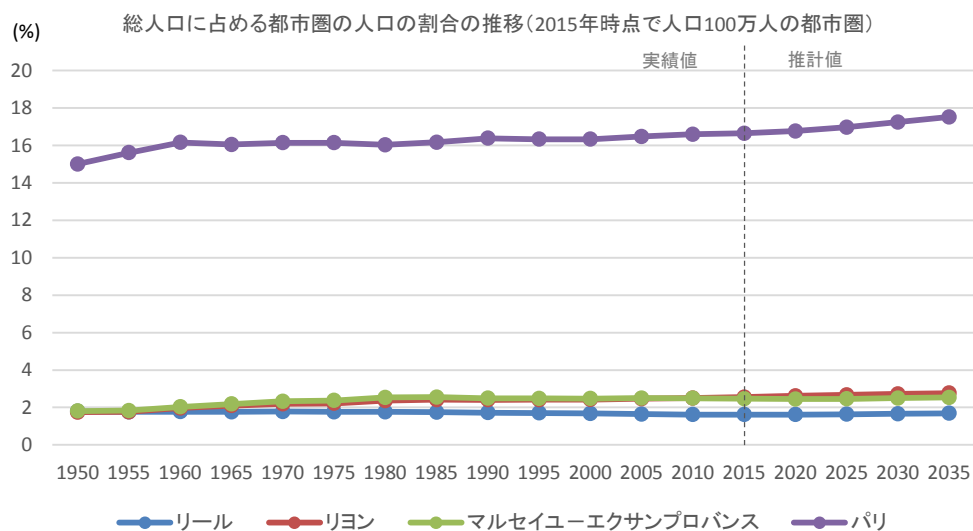
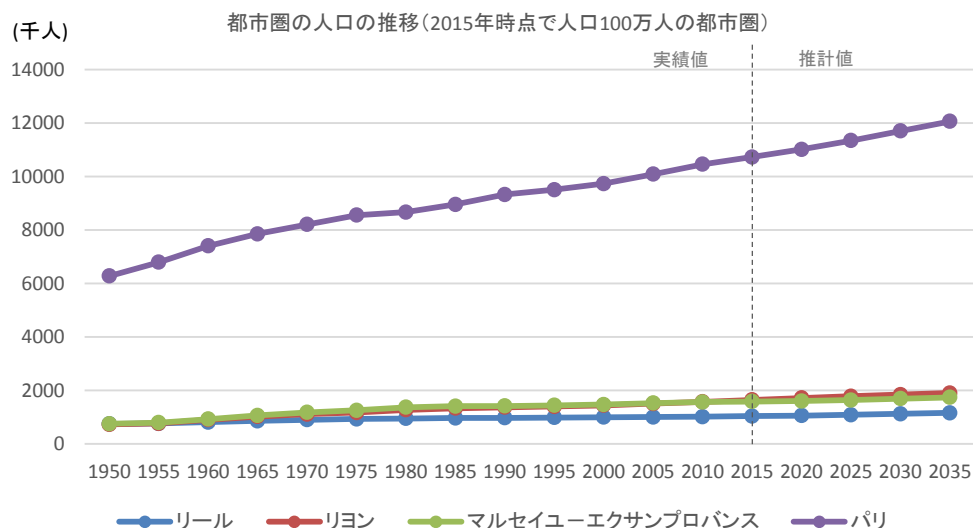
区分	団体数	役割
州	18	経済開発、開発整備、職業訓練、高校の管理運営、都市圏を超える交通・輸送事務など
県	101	県道、障害生徒用交通、漁港を含む港湾、空港、州やコミューンの地域計画や都市計画・住宅計画への関与、法定の社会扶助給付や福祉サービス、中学校の管理運営など
コミューン	35,499	社会扶助、道路、幼児・初等教育施設の整備と維持管理、社会住宅のほか、上下水道、葬儀、墓地、ガス、電気、家庭ごみその他廃棄物の収集、市場、と畜場など
課税型EPCI	1,266	地方の行政区画として、州、県及びコミューンの地方自治体の3層に他に、課税権を有する広域連合体 (établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre。以下「課税型EPCI」という。) 及び区 (arrondissement municipal) 等がある。課税型EPCI は公施設法人の1つで、2017年1月時点で、原則、全てのコミューンはいずれかの課税型EPCI に加入しており、県及びコミューンの間に位置する「第4の地方自治体」とも言われている。 課税型EPCIは、コミューン全体の地域整備や経済開発、コミューン全体の利益となるインフラや公共施設の整備・維持等の役割を担う。
区	45	区は、パリ、マルセイユ及びリヨンの3大都市に設置されており、区ごとに区議会 (conseil d'arrondissement municipal) 及び区長 (maire d'arrondissement) が置かれている。 区は市議会と市民との間に立ち、市議会討議結果の確認、市議会への諮問機関、区内公共施設の立地計画決定等の役割を担う。

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスの地方自治（平成29年改定版）」（2017年）、同協会「フランスの地方自治」（2009年）より日本総研作成。

## 2. フランスの人口移動とその要因

### (1) フランスの都市圏人口の推移

フランス国内で人口100万人以上の都市圏は、パリ、リヨン、マルセイユ-エクサンプロヴァンス、リールの4都市圏である。最も人口の大きいパリ都市圏の人口は約1,073万人（2015年）であり、フランスの総人口に対する割合は2015年時点で約17%である。東京都市圏が日本の総人口に占める割合約29%と比較すると小さい値となっている。



出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) フランスにおける都市圏人口は、行政区界によらず一定水準以上の人口密度を有する連続した地域 (urban agglomeration) の人口を指す。



## (2) 人口移動の要因

フランスにおける農村から都市への人口移動の要因は、以下のとおり工業化に伴う農村から都市への人口流出と、企業の集積に伴う若者流入である。なお、一部には、都市から農村地域に移り住む「ネオルーラル」現象が生じている。

### ● 工業化に伴う農村から都市への人口流出

フランスでは、産業革命に伴う工業化により農村から都市への人口流出が進み、過疎化の要因となった。その一方で、1990年代からは農村において人口増加も見られている。

都市と農村間の人口移動はフランスにおける過疎の分布を特徴づける主要因である。フランスにおける過疎化の展開は、産業革命に始まる工業化と農村から都市への人口流出にともなう「農村流出(exode rural)」に始まった。これは、19世紀初頭から1970年代まで100年以上に渡って継続し、農村における手工業と農業の地位を大きく後退させた。農村流出が長く続いたフランスであるが、1970年代後半から農村では人口の流出が停滞し、1990年代からは人口が増加に転じた。

一方、注目すべきは農村であり、1975年から中心地外縁において人口減少が増加へと転じ、孤立農村での人口減少が緩やかになっている。そして、1990年代以降になると、孤立農村においても人口減少が人口増加へと転換し、1999年から2007年にかけて約6万人の人口増加がみられるようになる。

表1 フランスにおける都市・農村別人口増減（1962～2007年）

分類	総人口(人)	人口増減(人)						
		1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	1999-2007	
都市極	中心部	17,061,750	194,800	48,000	-75,250	-17,500	19,400	51,500
	郊外	20,015,800	345,600	314,600	154,550	152,900	80,500	121,900
周辺都市	単一型	10,362,200	27,650	85,300	154,300	132,700	85,800	127,600
	多核型	3,201,700	350	3,600	20,650	21,600	18,100	36,300
農村	就業中心地	3,140,900	33,800	21,700	8,250	-300	2,600	13,200
	中心地外縁	270,200	-1,800	-1,050	1,850	2,000	500	2,100
	孤立農村ほか	7,743,300	-52,700	-60,750	-15,300	-6,400	4,800	59,800
総計	61,795,550	547,700	411,400	249,050	285,000	211,700	415,400	

網掛けは人口減を示す。

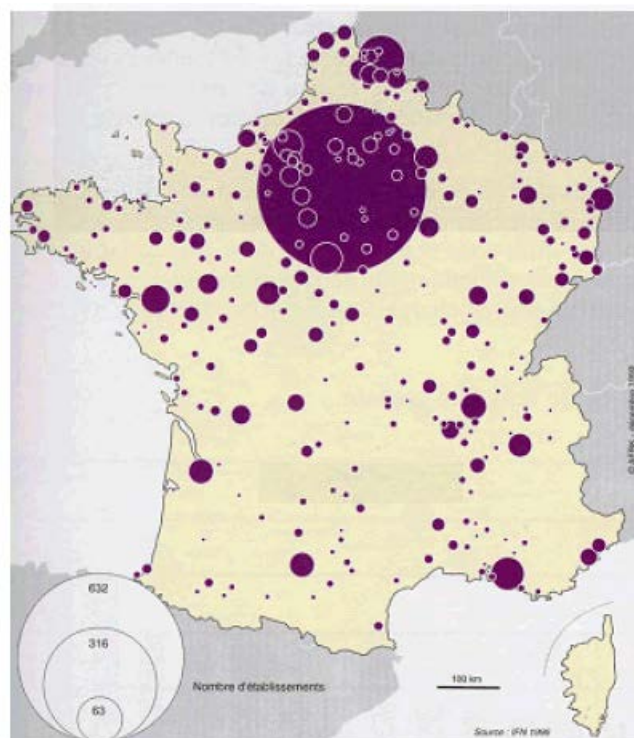
(フランス人口統計研究所センサスより作成)

出所：市川康夫「フランスにおける農村の人口回帰と過疎化の展開」（2015年）p. 338-339

### ● パリ地域の企業集積と就職に伴う若者流入

パリ地域における企業の集積が、就職に際して地方の若者を引き付けており、パリ地域に対する若者流入の要因となっている。

国の政策及び地方分権の結果、パリ及びその周辺における産業雇用が少しずつ縮小しましたが、それでも首都パリが属しているイル・ド・フランス州は国の面積の2.2%しか占めていないことに対し、2000年代に同州は人口の約20%、GDPの約30%、管理職の40%、企業の本社の50%、研究者の60%を集積していました。しかも、図のとおり、200人以上の企業は特にパリ地域に集中していますので、首都の決定力及び影響力の他に、引力ポテンシャルがどれだけ大きいかわかります。結果的に、就職活動の際、地方の多くの若者等はパリに挑み、故郷を去ることになります。



従業員 200 人以上の企業数分布図

出所：舛田崇、ピエリック・グルニエ 愛知県バリ産業情報センター「一般調査報告書 フランスの  
地方自治体による住民誘致政策について」（2012年）p.1

### ● 都市から農村地域に移り住む「ネオルーラル」現象

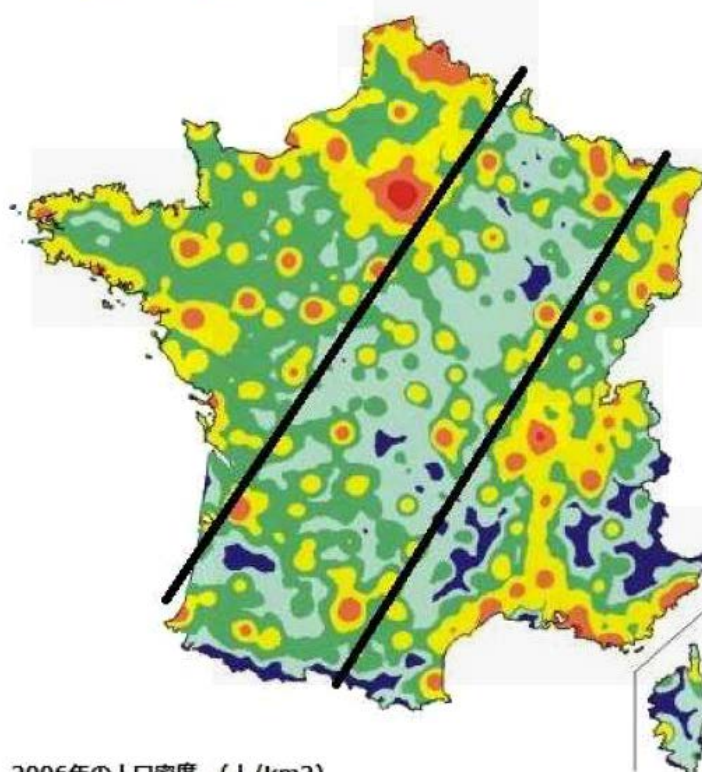
人口密度の低い地域に対して、都市から農村地域に移り住むUターン・Iターン・Jターンのような現象が出現している。

ごくわずかな大都市コミューンが多くの人口を有しているのがフランスの現状であるため、地図で人口の分布を見てみると、そのような大都市コミューンの少ない北東部から南西部にかけて、人口密度の低い地域が斜めに横たわっているのが分かる（図3参照）。これをフランスでは「不毛な対角線（diagonale aride）」と呼んでいる。

エリア内に農地・森林地帯の割合が多いこと、19～20世紀に起こった農業の効率化により職を失った人たちが仕事を求めて他の地域へと移っていったこと、そして、20世紀中ごろからは各地の規模の大きなコミューンがメトロポリタニゼーションによって更に拡大し、そちらに向けて人口流出が起ってしまったことなどがこのエリアを形成した原因と見られている

この対角線上においても、近年、都市から農村地域に移り住む「新農村地域住民（néo-ruraux）」たちによる、いわゆるUターン・Iターン・Jターンのような現象の出現に伴い、ミディ＝ピレネー州やアキテーヌ州等の南西部においては人口増加が見られるようになったが、依然として「不毛な対角線」を否定するには至っておらず、中央山岳地帯に位置するオーヴェルニュ州やサントル州等はこの現象の恩恵をあまり受けられていない。

図3：フランス本土の人口密度（2006年）



2006年の人口密度（人/km<sup>2</sup>）  
 Densité de population 2006 en hab/km<sup>2</sup>

2,000~12,000人	300~2,000人	80~300人
30~80人	10~30人	0~10人

©INSEE « Recensement de la population de 2006 »

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」（2017年）p. 3-5

### ● 農村に移住する都市住民の増加

1990年代以降、経済の停滞、ライフスタイルの多様化などにより、農村へ移住する都市住民が増加した。

1980年代の後半前後になると、都市化の影響が周辺農村に強く影響するようになり、田園都市化（rurbanisation）すなわち都市へ通勤しながら郊外農村に移動する中流階級が増加した。彼らの多くは子育て世代夫婦であり、また教育水準の高い層であった。夫婦で別々の仕事をする彼らによって、農業のみならず民宿経営、教員、行政職、医者、建築家などさまざまな職種が農村にもたらされた。一方で、都市中心部の衰退や環境悪化を改善するために都市再開発が活発化したことで富裕層の都心回帰や都市中心部の地価上昇が進み、中流階級が住む郊外農村とのセグリゲーションが進展した。他方、ブルーカラー層の農村移住は資本の不足や文化的意識の低さから少ない傾向にあったが、1990年代以降は経済の停滞と失業率の増加により農村へ移住する都市住民が増加した。1990年代後半～2000年代以降になると、孤立農村や遠隔地の農村においても人口増加が統計に表れるようになり、ベビーブーマーの大量退職に伴う農村移動やライフスタイルの多様化に伴う移住者の複雑・多様化が進んだ。（市川 2018 P49）

出所：市川康夫「フランス田園回帰にみるネオルール現象の展開と現在」（農業と経済 2018年10月）p. 49

### 3. フランスの過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律

#### (1) 過疎地域に対する捉え方

##### ● 人口減少に対する寛容性

フランスの「不毛な対角線」や重工業が衰退した地域では、魅力が少なく、人口が減少している。フランス中央部に位置する中央山塊はフランス最大の問題地域と呼ばれており、標高 1,000m 程度の山間地域・なだらかな高原であり農業の生産性も低い地域である。また、大都市からも小都市からも離れている地域は空白地帯であり、そのような地域は条件不利地域として捉えられており、農村振興政策や農業対策が行われている。ただし、フランス語には「人口減少」という表現はあるが、「過疎」に相当する言葉は見当たらない。

また、フランスでは基礎自治体であるコミューンの人口規模が小さく、インフラの整備や管理等はひとつ上位の行政組織に任せていることもあり、人口減少は日本のように悲観視されず、寛容に受け止められている。

##### ● 地形的な条件不利を重視

フランスでは、人口減少よりも地形に着目し、平地に対して条件が不利であるとして、「山岳地域」が支援の対象となっている。1980年代にミッテラン大統領のもとに地方分権が進められ、その一環として条件不利地域対策が開始された。ヨーロッパの中でも、フランスはかなり早い時期から条件不利地域対策を実施している。1985年には山岳地帯整備法により、山村地域の兼業化、観光化の促進、ブランドと商品化の推進などが行われている。

##### ● 小都市の周辺地域における田園回帰

フランスでは、都市との距離が重要視されている。小都市の役割が非常に大きく、人口数万人規模の都市であっても公務員としての雇用機会が多くあり、地方部でも小都市に近接していれば、雇用機会があることからその周辺地域では人口が維持されている。大都市から離れていても、小都市があればその周囲では田園回帰が起きている。また、山岳地域、遠隔地といった不便な場所であっても、景観等に魅力があれば、宿泊施設があり多くの人を訪れている。「美しい村連合」等に見られるように、美しい中世の古い村では、IT関係、退職者、公務員等により局所的に人口が増えている。

##### ● 日本の過疎地域に類した「地域活性化区域」

フランスにおける地方部の過疎化対策に関する法律や政策の中で、日本の過疎地域に類するものとしては、1995年2月4日公布の地方都市開発のための方向付けの法律 (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) によって「厳しい困難に直面し、脆くなっている地域」と定義され、積極的に守られ支援される、地域活性化区域 (Les Zones de Revitalisation Rurale. 以下「ZRR」という。)がある。

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」(2017年) p.3-5

## (2) 過疎地域を支える法律とその目的

フランスにおいて、過疎地域の振興を支える主要な法律は、以下のとおり「地方都市開発のための方向付けの法律」と「地域開発に関する法律」である。「地域開発に関する法律」では、都市部と地方部との断裂を埋め、地方の魅力を創出することを目的としているが、この都市部と地方部の断裂とは、取り残された地方の経済格差や生活環境の格差を意味している。また、地方の魅力とは、恵まれた自然、食資源、リゾートに適した環境などのローカル性のことである。

### ● 1995年2月4日公布の地方都市開発のための方向付けの法律

(Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

目的等	<p>第1条</p> <p>地方都市開発政策は国家全体の統一および連帯に貢献し、社会全般の利益の目的となるものである。</p> <p>同政策は全国土上において各市民に機会の平等を保証し、彼らが平等に知識を得られる環境を作り出すことを目的とするとともに、国土のバランスのとれた開発および利用を目的とする。</p> <p>このために同政策は、地理的状況ならびにそこから生じる人口、経済および雇用上の影響に結びついた市民の生活状況の不平等を是正し、地理的ハンディキャップを補い、各人に課せられる負担を調整しながら適用除外措置を定め、さらに、各地方自治体の負担を考慮しつつ自治体間の財源格差の縮小を目指す。</p> <p>経済、社会、文化、スポーツ、教育・職業訓練、環境保護、住宅および生活環境改善分野の発展に関わる政策は、上記の目的の実現に貢献するものである。地方都市開発政策は国によって国家レベルで策定され、地方自治体の自由な行政および地方分権の原則を尊重しつつ、地方自治体と協力して推し進められる。</p> <p>国は各市民が公共サービスを等しく受けられるよう保証する。そのために国は公共機関の設置、公共サービスへの遠隔アクセス環境、国の管轄に属する公共投資の場所、ならびに国の保護下にあり公益事業を担う施設、公的機関および国有企業の義務を定める。</p> <p>国および地方自治体またはその団体は、私法における自然人および法人が地方都市開発に関する目標の実現に参加するよう促す。</p>
-----	---

出所：Legifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr/>)

### ● 2005年2月23日公布の地域開発に関する法律

2005年2月23日に公布された「地域開発に関する法律」は、「都市部と地方部との断裂を埋め、地方の魅力を創出すること」を目的としている。断裂の背景とは、経済格差や生活環境の格差である。

(Loi relative audéveloppement des territoires ruraux)

目的等	<p>第1条</p> <p>国は農村および山間地域のための国民連帯の責任者であり、それらの地域の特殊性を認識する。農村協議会を制定し、農村地域問題担当大臣がこれを毎年開催する。</p> <p>この協議会の目的は、農村地域開発政策の進展を把握し、必要な場合には実際に直面する問題を総括し、将来への提案を作成することである。</p>
-----	--

この協議会は、農村地域問題担当大臣が議長を務め、国会議員、国家代表、地方自治体、公共企業、ならびに農村地域の経済、協会および家族問題分野の代表者で構成される。

第13条

1995年2月4日付の地方都市開発のための方向付けの法律 第95-115号第61条を次のように改正する：

「第61条 - 租税一般法典第1465A条に記載される地域活性化区域において、国および地方自治体は次のことを目的とした措置を実施する：

- 経済活動を発展させる。
- 質の良いローカルサービスのレベルを確保する。
- 居住環境の質および住宅（特に賃貸住宅）の供給を改善する。
- 農地および森林の放置を抑え、開放的景観を維持する。
- 地方の交通網拡大を行う。
- 文化的生活、家族生活および団体生活を発展させる。
- 地方遺産の価値を高める。
- そしてより一般的に、当該区域の住民に対し国土内の他の場所で一般的な生活環境と等しい生活環境を保証する。

地域活性化区域は、本法律に定める共有サービス計画および地域間開発計画、ならびに上述の1983年1月7日付法律第83-8号第34条に定める地域開発計画において考慮されている。また地域活性化区域は、本法律第29条に定める利用者へのサービスの組織のための基準地域を構成している。」

出所：Legifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr/>)

## 4. フランスの「過疎地域」の要件

### (1) 地域要件

「地方都市開発のための方向付けの法律」では、『厳しい困難に直面し、脆くなっている地域』として地域活性化区域 (Les Zones de Revitalisation Rurale) を定義している。(自治体国際化協会 2017)

地域活性化区域 (ZRR) は、以下のとおり、2015年1月時点では人口統計的基準、社会経済的基準、組織的基準により指定されていた。その後、地域要件は簡素化され、2018年時点で約13,900のコミューン (全国の約3分の1) が地域活性化区域に指定されている。

#### ● 地域活性化区域の基準 (2015年1月時点の指定基準)

人口統計的基準	<p>コミューンが属する郡 (arrondissement)、カントン (canton) 又は課税型コミューン間広域行政組織 (établissement public de coopération intercommunale 以下「EPCI」という) が、次のいずれかに該当する必要がある。</p> <p>①属する郡の人口密度が37人/km<sup>2</sup>以下</p> <p>②属するカントンの人口密度が35人/km<sup>2</sup>以下</p> <p>③属する課税型EPCIの人口密度が35人/km<sup>2</sup>以下</p> <p>人口統計的基準①又は②に該当する場合は、さらに、次の社会経済的基準及び組織的基準の両方を満たす必要がある (③に該当する場合は不要)。</p>
社会経済的基準	<p>コミューンは以下のいずれかに該当する必要がある。ただし、コミューンが人口密度6人/km<sup>2</sup>以下である郡又はカントンに属する場合は不要である。</p> <p>○人口減少を経験している</p> <p>○現役世代 (population active) の人口減少を経験している</p> <p>○現役の農業従事者の割合が、全国平均の2倍以上あること (現役世代の8.3%以上を農業従事者が占めているかどうか)</p>
組織的基準	<p>○課税型EPCIに属している</p> <p>○課税型EPCI内でZRRに指定されたコミューン人口の合計が、当該EPCI人口の50%以上である場合、当該EPCI全体がZRRとみなされる。一方、当該EPCIの人口の50%未満である場合は、当該EPCI内でZRRに指定されたコミューンだけが特権を受ける。</p>

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」(2017年) p.8

2015年度修正予算法において採択されたZRRの改正 (租税一般法典第1465A条) により、ZRRの指定基準は単純化された。今後、EPCIに属するコミューン全てが指定されることになり、2017年7月1日時点でZRRに指定されるには、EPCIは次の条件を満たさなければならない。

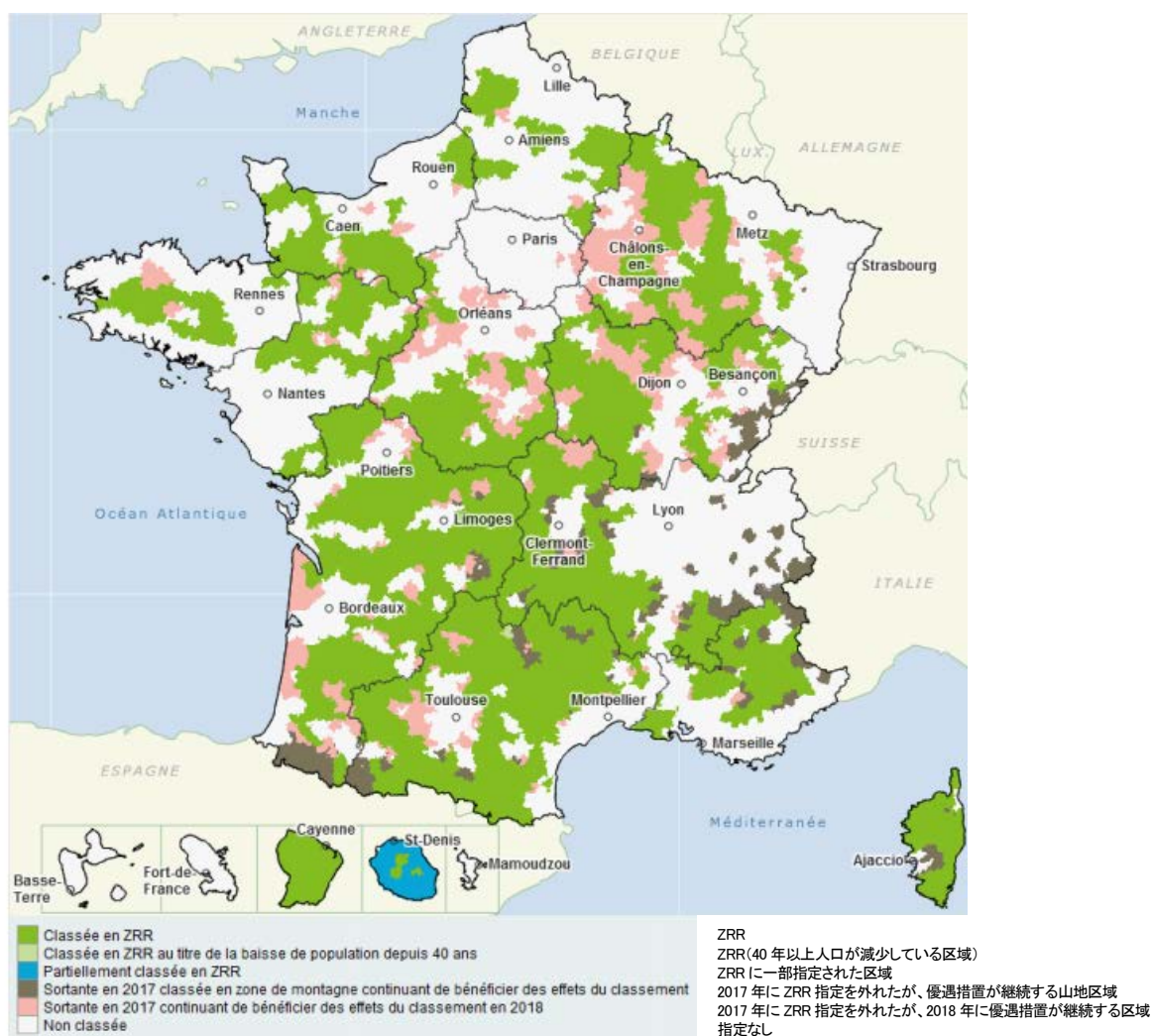
● 地域活性化区域の基準 (2018年1月時点の指定基準)

人口統計的基準	○人口密度が、フランス本国における独自税源を有するコミューン間広域行政組織 (EPCI) の人口密度の全国中央値以下である。
社会経済的基準	○消費単位当たりの中位税収入が、フランス本国における独自税源を有するコミューン間広域行政組織 (EPCI) ごとの中位税収入の中央値以下である。 注) 使用するデータは、指定を行う年の1月1日に使用可能なデータから、国立統計経済研究所 (INSEE) により作成されたものとする。人口密度の計算に使用する人口は、地方公共団体一般法典第 R. 2151-1 条に定義される市町村人口とする。

出所 : Legifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr/>)

(2) 地域指定状況

● 地域活性化区域 (ZRR) の分布図 (2018年2月22日現在)



出所 : フランス地域間平等政策総局 (CGET) ホームページ  
<http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>



## 5. フランスの人口減少地域に対する主要施策

### (1) 主要施策の内容

人口減少地域に対して、以下のとおり、企業への優遇税制、モデル事業、その他の地域振興策が適用されている。

#### ● 地域活性化区域（ZRR）の指定に伴う優遇税制

地域活性化区域に指定されると、企業は所得税や法人税の減免、起業時の職業税の免除、不動産所有者に対する税の減免などの優遇税制を受けることができる。

①対企業	○企業を ZRR 内に設立した場合、所得税又は法人税の5年間の免除及び免除終了後から最長9年間の減税（LDTR 法第8条（2005年の法制定時。以下同じ。）） ○地方自治体の議決の下、最長で5年の職業税免除（同法第2条及び第7条） ○地方自治体の議決の下、既建築資産税の免除（同法第9条） ○不動産に投資した場合、職業税の期限前償却制度の享受
②対手工業者・小売業者	小売店や手工業の企業を引き取って再開する場合又は商業的活動を開始する場合、上記①の優遇措置の対象となる。特に、人口2,000人以下のコミュン内にある最後の小売店等を引き取る場合は優遇措置が適用されやすい。
③対専門的職業従事者	非商業的活動を行う専門家（医師・医療従事者・自由業者等）は、起業する際に地方自治体の審査の下、職業税の免除を受けられる。これは医療従事者が ZRR 内で医療活動の拠点をつくる際にも同様に適用される。
④対不動産所有者	○全国居住環境改善協会（Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat）からの補助金を利用して、賃貸のために住居を購入・改装した場合は、既建築不動産税が免除され得る。 ○新設住宅又は新たに改装した住宅からの不動産収入は、所得税において一部が控除の対象となる。
⑤対投資者（観光分野における）	観光地にある住宅、また、家具付アパートマンを賃貸する場合、所得税の減額が適用される。改装・拡大工事等も考慮に入れられる。

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」（2017年）p.9-10

#### ● 「地域活性化優良モデル」事業

地域のイノベーションを促進するため、2005年に農業水産大臣と国土整備担当大臣が「地域活性化優良モデル」事業を公募・認定することを決定し、2006年の第1期に379事業、2009年の第2期に263事業が認定された。その概要は以下のとおりである。

①対象地域	地域活性化区域（ZRR）又は人口3万人以上の都市圏を除く地域
②提案主体	コムニオン間広域行政組織（EPCI）、県、混成事務組合、公益団体又は地方自然公園が提案することが基本。ただし、一定の条件を満たせばアソシアシオン（非営利団体）及び民間企業等も提案可能。
③テーマ、問題	第1期認定事業：豊かな自然、文化、観光資源のプロモーション

意識	生物資源の活用及び管理 新たな住民へのサービス提供、受け入れ 優れた農業、工業、手工業生産及び地域サービス 第2期認定事業：地方の経済能力の増大 地域発展に即した公共サービスにおける住民ニーズへの対応
④補助金額	国からの補助金は最大100万ユーロ／事業、事業総額の33%が上限。ただし、地域活性化区域（ZRR）では事業総額の50%まで。 第1期認定事業：平均62万ユーロ／事業 第2期認定事業：平均89万ユーロ／事業
⑤事業数	第1期認定事業：379事業 第2期認定事業：263事業

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」（2017年）p. 14-15

● 地域開発に関する法律（LDTR法）に基づくその他の地域振興策（ZRR以外の区域を含む）

地域開発に関する法律では、農業従事者を含め低所得者層に配慮し、その収入の安定に向けて公職と民間職の兼務など以下の地域振興策が講じられている。

①公職と民間職の兼務	人口3,500人未満のコミュンにおいて、公職と民間職の兼務を可能とする。1人の労働者がパートタイムで公務につき、残りの時間を民間でのパートタイム労働に充てることができる。
②雇用主グループによる共同雇用の促進	複数の雇用主がグループとなり、フルタイムとして1人の人間を雇う制度を更に促進するべく、雇用主グループに対する減税・免税を適用する。
③青年農業従事者の定住補助	18～40歳までを対象とする青年農業従事者定住交付金（Dotation d' installation des jeunes agriculteurs）を社会保険料の積算対象から除外する（同法第22条）。新しく農業を始める若い人々にとって、特に経費のかさむ初期の数年の負担を軽減することを目的としている。
④医学生の誘致支援	医学生が、地方にて博士課程研修を行う場合、住居又は交通手当が与えられる。また、研修後の5年間は地方にて一般医として働くことを誓った医学生は、関係自治体から研修施設を通じて研修手当が払われる。

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」（2017年）p. 11-12

## (2) 主要施策の成果と課題

### ● 「地域活性化優良モデル」事業

2006年に開始された第1期の「地域活性化優良モデル」事業については、以下のとおり約4万人以上の雇用機会創出・維持がなされている。

2005年12月9日、農業水産大臣ドミニック・ビュスロー (Dominique BUSSEREAU) 及び国土整備担当大臣のクリスチャン・エストロジ (Christian ESTROSI) は300のPER (地域活性化優良モデル) を認定することを決定し、2006年に次の4点をテーマとするプロジェクトの公募を実施した。

- 豊かな自然、文化、観光資源のプロモーション
- 生物資源の活用及び管理
- 新たな住民へのサービス提供、受け入れ
- 優れた農業、工業、手工業生産及び地域サービス

応募数は750件に上り、2006年の6月と12月の2回に分けて、379のPERが認定された。この結果、地方において10億ユーロの工事が発生し、それに伴って4万以上の雇用が創出又は維持されたと見積もられている。

出所：一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」(2017年) p. 14-15

### ● 観光用レジデンス に対する投資促進効果

「地域活性化区域 (ZRR) のための法制度に関する評価」(2009年11月)によれば、ZRRに的を絞ったこの投資支援制度により、観光用レジデンスに対する投資が促進されたとしている。ZRRにおける観光用レジデンスの開業数は1999年に6件であったが、2008年までの10年間に累計292件に増加している。さらに、運営に携わる2,400人の直接雇用と10,000人以上の間接雇用(建設、下請け)を生み出したとのことである。(観光用レジデンスは、1970年代にスキーリゾート地の賃貸物件を増やすために優遇税制を備えた宿泊施設。キッチン設備を備え、通年もしくは季節限定で運営される。)

租税一般法典第199条 decies Eの適用により、2012年12月31日までにZRR内の登録された観光用レジデンスの一部を成す新築住宅の購入または観光用レジデンスの中で改修工事を行う納税者に対し所得税の減税が認められている。減税率は、単身者50,000ユーロおよび夫婦100,000ユーロを限度に住宅価格の25%(または工事費の20~40%)である。住宅所有者はこの税的優遇を受ける代わりに、観光用レジデンスの管理会社に対し9年間住宅を貸さなければならない。

通称「ドメシーヌ法」と呼ばれるZRRに的を絞ったこの投資支援制度は、1999~2000年にその効果を発し始めた。そして不利な状況にある山地区域への支援策拡大はその発展に拍車をかけた。全国観光用レジデンス組合(SNRT)が発表した数字によると(表20参照)、ZRRにおける観光用レジデンスの開業数は1999年に6件であったのが2008年には292件へと増加した。この数字は創出された住宅総数の16%に相当する。この期間におけるZRR内の観光用住宅の年間増加率は13~48%の間を推移し、2001~2008年においてはその創出割合は一貫して38%を超えていた。これ以前はもっと低い数字であった。

表 20 : ZRR 内およびフランス全土における観光用レジデンス創出数の比較

	フランス全土		ZRR		
	観光用レジデンスの創出数	観光用レジデンスを構成する住宅の創出数	観光用レジデンスの創出数	観光用レジデンスを構成する住宅の創出数	住宅創出総数における ZRR の割合
1999	34	3,111	6	494	16%
2000	51	5,466	11	703	13%
2001	42	3,111	12	1,195	38%
2002	36	2,555	16	1,214	48%
2003	61	4,333	22	1,651	38%
2004	67	4,777	25	1,954	41%
2005	86	6,222	30	2,199	35%
2006	114	8,800	50	4,219	48%
2007	113	9,600	59	3,456	36%
2008	128	9,555	61	4,111	43%
合計	732	57,530	292	21,196	37%

出所：全国観光用レジデンス組合（SNRT）

この発展は、不動産投資から金融投資へというこの時期特有の変換の流れの一環を成すものである。さらに、低金利および ZRR における不動産供給の高さが不動産開発業者や投資家にとって新しい投資の探求に有利な状況を作り出し、それにより山地区域（モリエヌ、南アルプ、ピレネー）と続いてフランス南西部の緑地区域（コレーズ、ドルドーニュ、ジュール、ロット＝エ＝ガロンヌ）においても創出が加速した。

SNRT によると、ZRR に所在する 292 の観光用レジデンスは 3 億 1,200 万ユーロの売上を数える。ZRR 内の平均賃貸料金は全国平均より低いが、この数字は業界全体の売上の 13% に相当するものである。また、運営に携わる 2,400 人の直接雇用と 10,000 人以上の間接雇用（建設、下請け）を生み出し、税収（付加価値税、滞在税、固定資産税、職業税）をもたらしている。

この制度は地方の発展に大きく貢献したと言えるが、その未来はそれほど安泰ではないようである。まず第一に、業界のプロたちの考えでは、市場は停滞し、現在は初期のような不動産購入のチャンスは減少し、ZRR の全てが長期に渡りレジデンスの発展性を保証できるような等しい集客力のクオリティを備えてはいないと考えている。既に、経営に関する最初の困難は 2007 年に表面化した。Transmontagne、LVR Vacances、Appart Valley などの複数の管理会社は大きな危機に陥り、倒産した。今日においてオペレーターたちは、地方自治体の強力な支援のある開発プロジェクトの一環でなければ、ZRR 内の自社プロジェクトを控える傾向にある。

出所：「Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)」(「地域活性化区域 (ZRR) のための法制度に関する評価」、報告書作成者：クリスティーヌ・ダニエル社会問題監督局所属、アラン・ガルシア、フランソワ・ロッシュ＝ブラン農業・食料・農村地帯諮問委員会委員、ジェラルム・リュイス、エリック・ヴェルラック環境・持続可能な開発諮問委員会委員、クロード・サルゲ財務監督局所属)

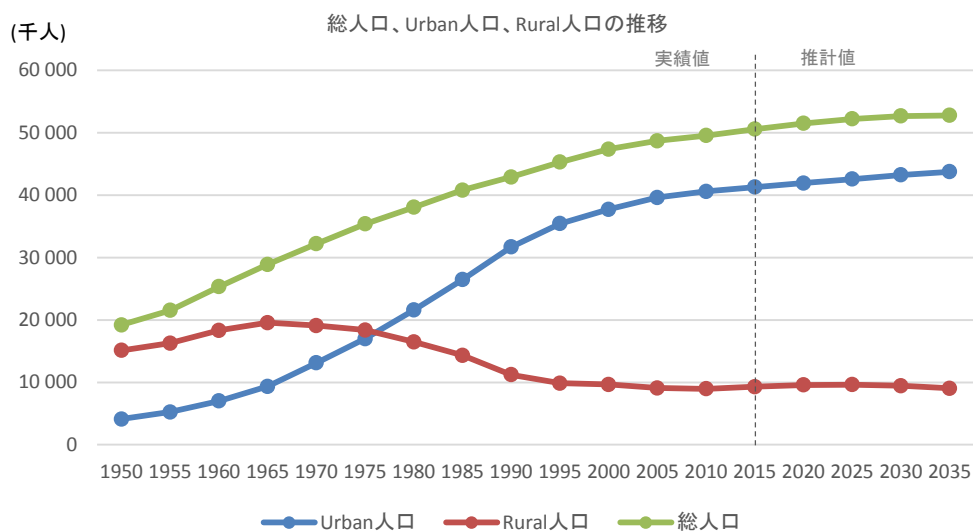
## 第5章 韓国の過疎地域と過疎対策

### 1. 韓国の概況

#### (1) 韓国の人口

韓国の人口は約 5,127 万人（2018 年）、国土面積は 10.0 万 km<sup>2</sup>である。人口密度は 513 人/km<sup>2</sup>であり、日本の 334 人/km<sup>2</sup>を上回る。

韓国の総人口は、1950 年以降増加傾向で推移している。Urban 地域の人口は増加している一方、Rural 地域の人口は 1950 年から 1965 年にかけて増加したがその後減少し、1995 年以降はほぼ横ばいで推移している。将来的にも総人口と Urban 地域の人口は増加し、Rural 地域の人口はほぼ横ばいで推移すると推計されている。



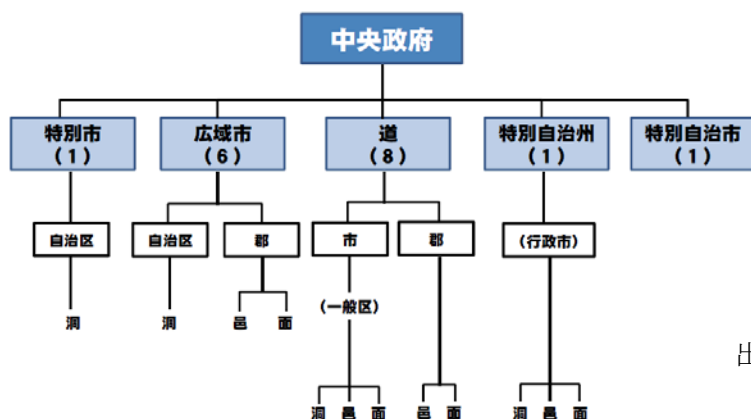
出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) Urban 地域：都市部の行政区画である「洞」（「洞」は特別市、広域市の自治区の下に設置）

Rural 地域：Urban 地域以外

#### (2) 韓国の自治体数

韓国では、特別市、広域市、道、特別自治州、特別自治市からなる広域自治団体と、自治区、郡、市からなる基礎自治団体がある。基礎自治体の下部に、洞、邑、面が設置されており、申請受付等の窓口機能を担っている。2014 年時点で広域自治団体は 17 団体、基礎自治団体は 227 団体である。



出所：文部科学省初等中等教育局

「諸外国の地方自治制度」(平成25年7月)

## 韓国の自治体数と役割（2014年）

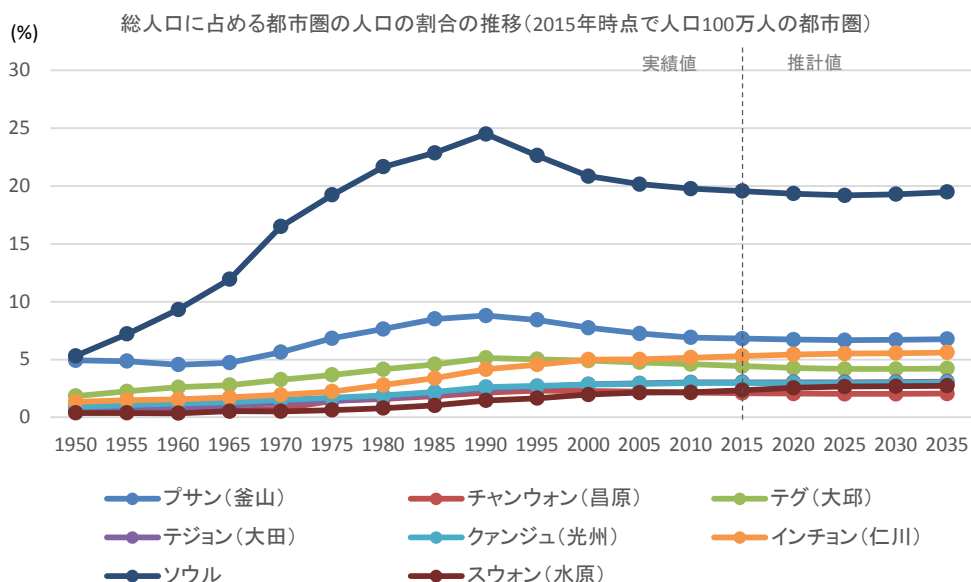
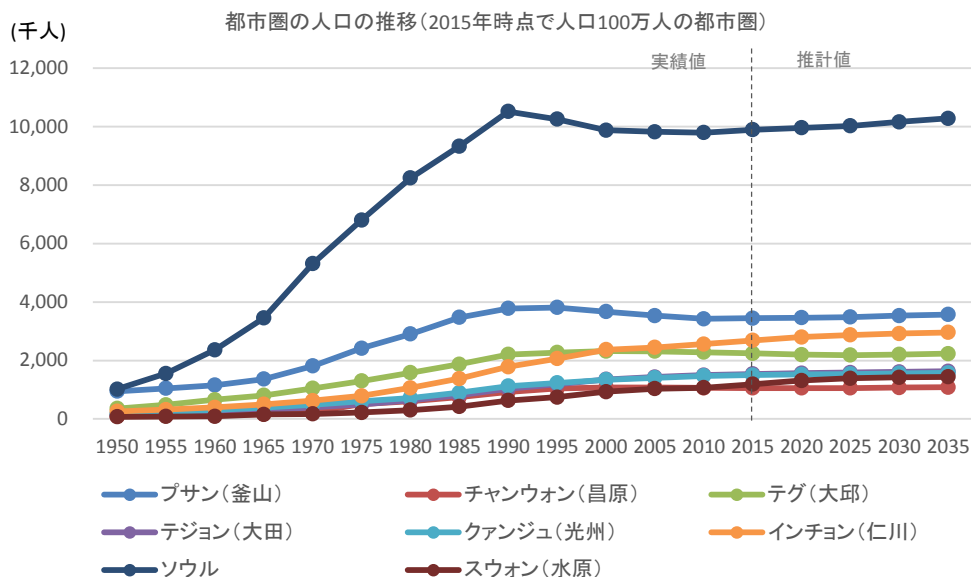
区分	団体数	役割
広域自治団体	17	広域自治団体である特別市・広域市・道は、基礎自治団体の能力では処理できない事務、多様な基礎自治団体を越えて処理しなければならない広域的事務を補完的に処理するとともに、中央政府と基礎自治団体間の連絡調整などを行うことを目的とする。
	特別市 1	
	広域市 6	
	道 8	
	特別自治州 1	
特別自治市 1		
基礎自治団体	227	基礎自治団体は、日本の市町村に該当するものであり、8道内の市・郡並びに1特別市及び6広域市内の自治区・郡を指し、基礎自治団体は75市、83郡、69自治区を合わせた227の市・郡・自治区となる。（中略）基礎自治団体である市・郡・自治区は、地域住民の日常生活と密接な関係を有する事務を処理する団体である。
	市 75	
	郡 83	
	自治区 69	

出所：一般財団法人自治体国際化協会「韓国の地方自治 2015年改定版」（2015年）

## 2. 韓国の人口移動とその要因

### (1) 韓国の都市圏人口の推移

韓国国内で人口100万人以上の都市圏は、ソウル、プサン、インチョン、テグ、テジョン、クァンジュ、スウォン、チャンウォンの8都市圏である。最も人口の大きいソウル都市圏の人口は約990万人（2015年）であり、韓国の総人口5,059万人に対する割合は2015年時点で約20%である。東京都市圏が日本の総人口に占める割合約29%と比較すると小さい値となっている。



出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) 韓国における都市圏人口は、各都市の都市人口を指す。なお、チャンウォン(昌原)都市圏は、チャンウォン(昌原)市、マサン(馬山)市、チネ(鎭海)市の合計である。

**(2) 首都圏人口は増加傾向、総人口の約5割**

ソウル特別市、仁川広域市、京畿道からなる首都圏人口は、次表のとおり増加傾向にあり、2014年時点で25,030千人である。韓国の総人口に対して約50%を占めている。

表1 韓国の人口・経済・社会保障支出

	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年	2014年 (社会保障支出は2013年)	2030年	2060年
人口(千人)	31,435	37,407	43,390	45,985	47,991	50,424	52,160	43,959
年齢構造 (%)	15歳未満	42.1%	33.8%	25.7%	21.0%	16.2%	14.3%	10.2%
	15～64歳	54.6%	62.3%	69.4%	71.7%	72.5%	73.1%	49.7%
	65歳以上	3.3%	3.9%	5.0%	7.3%	11.3%	12.7%	40.1%
一般世帯数(千世帯)	-	7,969	11,355	14,312	17,339	-	-	-
平均世帯人員(人)	-	4.62	3.77	3.12	2.69	-	-	-
首都圏(ソウル・仁川および京畿道)の人口	8,879	13,281	18,574	21,258	23,460	25,030	26,182	-
総人口に占める割合	28.2%	35.5%	42.8%	46.2%	48.9%	49.6%	50.2%	-

出所：小島克久「韓国の社会保障（第1回）韓国の人口・経済の状況と社会保障制度の概要」社会保障研究 VOL.1 NO1)

注) 表の一部(人口に関する部分)を掲載

**(3) 人口移動の要因**

韓国における首都圏への人口移動の要因は、以下のとおり国家統治機関の集積、中央集権の伝統、首都圏への重点投資、製造業の集積などである。こうした首都圏集中に対して、新行政首都となる「世宗市」の建設を計画し、首都圏に集中する行政機能の地方分散を図る動きも見られた。

**● ソウル市への国家統治機関の集積、中央集権の伝統、首都圏への重点投資**

韓国ではソウル市に国家統治機関が集積するとともに、中央集権的性格の強い国家体制が続き、首都圏への重点的な公共投資が行われた。このため、首都圏に対する人口と諸機能の集積が進んだ。

- ① 伝統的な中央集権的統治体制  
新羅による半島統一以降、高麗王朝、李王朝と王制下で官僚制を発達させ、中央集権的統治体制を強化してきた。その状況を背景に、王都である首都が突出して都市成長を遂げた。
- ② 戦後の人口流入と都市化・大都市集中の促進  
第2次世界大戦後、日本や大陸からの帰還者や北部地域からの難民が流入し、その大部分は首都ソウルをはじめとする大都市地域に定着した。
- ③ 急速な経済成長と基盤整備への集中的投資  
1960年代以降の経済成長促進政策の一環として、首都圏地域や南東部の新興工業地域への重点的な公共投資が続き、それらの地域の成長を加速した。

出所：山口広文「韓国における国土計画の経緯と現況（レファレンス 2003.9）」p.48

**● 首都圏に対する製造業の集積による人口集中**

韓国の製造業は、地方分散型ではなく、人口・労働力が集積している首都圏に集中的に立地している。この首都圏の産業集積が、首都圏の人口集中を促している。



日本では1970年代前半に高度経済成長が終息するとともに人口・経済力の3大都市圏集中は減速したが、韓国では1961年に成立した朴正熙政権下の輸出指向型工業化戦略以降、「首都圏一極集中」が一貫して続いている。高度成長は1997年の通貨危機により終息したが、首都圏（ソウル特別市、仁川広域市、京畿道）の対全国シェアは人口では2000年の46.3%から2005年の48.2%に上昇した後、2010年49.4%と上昇にブレーキがかかっている。（中略）韓国の製造業の立地の特徴は、高度成長が終息して以降の日本のような「地方分散型」ではなく、人口・労働力が集積している首都圏への「集中型」になっていることである。ただし、首都圏の内部ではスプロール現象が生じている。成長産業を支配している財閥企業は、首都・ソウル特別市に開発規制がかかると、首都圏内の京畿道に主力工場を移転した。京畿道の工業の急速な発展は、IT関連機器企業の集積（全国計の約4割が分布）と結びついている。

表4 韓国における人口、域内総生産、地方税収入における首都圏の対全国シェア (%)

		1990	1995	2000	2005	2010	2015
人 口	首都圏	42.8	45.3	46.3	48.2	49.1	49.7
	ソウル特別市	24.4	22.9	21.4	20.8	20.2	19.5
	京畿道	14.2	17.1	19.5	22.0	23.4	24.5
域内総生産	首都圏	46.7	46.0	47.8	48.2	48.8	48.9
	ソウル特別市	26.2	24.2	24.0	24.0	22.9	22.1
	京畿道	15.5	16.7	19.3	19.5	21.1	22.2
地方税収入	首都圏	53.4	53.9	57.2	57.6	56.2	54.0
	ソウル特別市	32.8	28.3	30.1	27.8	25.7	24.6
	京畿道	15.6	20.6	22.2	24.9	25.7	24.3

注1 2015年の人口は予測値。  
 2 域内総生産の2015年の値は2014年の暫定値。  
 3 地方税収の2015年の値は2014年。  
 出所: Korea Statistical Yearbook 各年版

出所: 町田俊彦「日本と韓国における地方財政と「首都圏一極集中」(ERINA REPORT PLUS NO. 140 2018 FEBRUARY)」(2018年) p. 49

### ● 新行政首都「世宗市」の建設による中央政府の行政機能の地方への分散

盧武鉉政府は、新行政首都となる「世宗市」の建設を計画し、首都圏に集中する行政機能の地方分散、首都圏の過度な集中解消、地方の自立的成長の促進を図った。

まず、2003年に登場する盧武鉉政府は「参与政府」(参加政府)を標榜し、人口・資本・産業・教育文化などの首都圏集中をもはや放置できない深刻な問題として認識し、均衡ある地域開発および地方分権改革の推進に軸をおいた地域均衡発展政策を打ち出し、地域間の対立・葛藤の解消による国民統合の推進を目指した。2004年に制定された「国家均衡発展特別法」は、自立的な地域発展により首都圏と地方の間の均衡増進のための戦略とその制度的手段を明示したものである。この法律は、「地域間の不均衡を是正し、地域革新および特性化した発展戦略による自立型の地方を目指し、全国の地方自治体が個性のある豊かな地域社会の建設」をその目的としている。この目的達成のための手段として、「地方分権特別法」(2003年)および「新行政首都建設のための特別措置法」(2003年)などを提示した。

また、その推進役として2003年に設置された「国家均衡発展委員会」においては、さまざまな地域問題の中で、中央集権および首都圏集中による首都圏への過密と非首都圏の停滞を最大の課題として

認識している。すなわち、この「過密」と「停滞」は高度経済成長の産物であるが、単純な地域格差の問題というよりは、権力の集中と地方の参加不足による排除の問題として位置づけ、これまでの「総量的な成長」から「均衡的な成長」へと大きく舵を切り、中央主導から地方主導へ、首都圏の規制強化から首都圏・地方の双生発展へ、物理的なインフラ整備から地方の自立性強化へ、一時的・分散的な地域政策から総合的・持続的な地域均衡発展へとパラダイムの転換を目指した。

盧武鉉政府の地域均衡発展政策の方向性は、首都圏の量的膨張の抑制と質的な発展、地方の経済的な自立を中心に組み立てられているが、その核心は「分散政策」として、中央行政機関をはじめとする公共機関や首都圏の大企業を地方に移転し、あわせて新都市政策を連携させる戦略である。ここでの新都市政策は、行政複合都市である「世宗市」、革新都市、そして企業都市建設政策を指す。中でも「世宗市」は、人口約50万の新行政首都の建設により、ソウルと首都圏に集中されている中央政府の行政機能の地方への分散を通じて、首都圏の過度な集中を解消するとともに、地方の自立的な成長を促進することを目的としている。

出所:申龍徹「一極集中から均衡発展を目指す経緯と背景(自治体国際化フォーラム NOV 2012)」(2012年) p. 3-4

### 3. 韓国の過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律

#### (1) 過疎地域に対する捉え方

韓国では1970年代から2000年にかけての経済成長とともに、若者が農村から都市部へ流出し、大都市集中（首都圏集中）と国土全域における過疎化が進行した。人口が減少し産業が衰退した地域は、韓国では「落後地域」として捉えられていた。

韓国では、1950年代から1960年代にかけて戦後復興に向けたインフラ開発がなされ、1970年代には、農村近代化に向けた「セマウル運動」により農村集落の生活環境の向上や農村近代化に向けた啓蒙活動が行われた。1986年に「島嶼開発促進法」が、1988年に「奥地開発促進法」が制定され、落後地域対策が行われたが、その事業内容はハード事業が中心であり、なおかつ予算規模が小さく、落後地域の活性化に至らなかったと言われている。その後、1994年に「地域均衡開発及び地方中小企業育成に関する法律」が制定され、人口増加率や財政自立度などによって「開発促進地区」が指定され、「開発水準が他の地域に比べ、著しく低い落後地域の開発」（出所：金科哲「過疎政策と住民組織」2003年）が行われた。

そして、盧武鉉政権下の2004年に「国家均衡発展特別法」により、落後地域が正式に定義されている。同法の第2条(定義)5では、以下のとおり「落後地域（開発が遅れた地域）」の定義が示され、同法以前に制定された「辺境地開発促進法」「島嶼開発促進法」「接境地域支援法」などの対象地域が落後地域として位置付けられた。

#### ● 「落後地域」の定義

「国家均衡発展特別法」の第2条（定義）では、以下のとおり既存の条件不利地域に対する法律の対象地域を「落後地域」として位置付けている。さらに、地域間の不均衡解消に向けた「新活力事業」を行うことができるよう、「その他生活環境が劣悪で開発水準が顕著に低調な地域として大統領令が定める地域」を加えている。

第2条(定義) 本法で使用する用語の定義は次の通りである。

1. 「国家均衡発展」とは、地域発展の機会均等を促進し、地域の発展能力を増進することで、暮らしの質を高め、持続可能な発展を図り、国家競争力を強化することをいう。
2. 「地域革新」とは、地域の人的資源開発・科学技術・産業生産・企業支援などの分野において地域ごとの環境や特性によって地域の発展戦略を創出・活用・拡散させることをいう。
3. 「地域革新体系」とは、地域革新のために大学・企業・研究所・地方自治体・非営利団体などの活動を互いに連携または相互の協力を通じて促進するための支援体系のことをいう。
4. 「地域戦略産業」とは、地域発展と国家均衡発展に対する貢献度の高い地域産業であり、第11条第1項および第2項の規定によって選定された産業のことをいう。
5. 「落後地域」とは、次の各項目のいずれか1つに該当する地域をいう。
  - ア. 奥地開発促進法第2条の規定による奥地
  - イ. 島嶼開発促進法第4条第1項による開発対象島嶼
  - ウ. 国境地域支援法第2条第1号の規定による国境地域
  - エ. 地域均衡開発および地方中小企業育成に関する法律第9条第1項の規定による開発促進地区
  - オ. その他生活環境が劣悪で開発水準が顕著に低調な地域で、大統領が定める地域
6. 「農山漁村」とは、農漁村整備法第2条第1号の規定による農漁村と山林基本法第3条第2号の

規定による山村のことをいう。

7. 「公共機関」とは、中央行政機関、政府投資機関管理基本法第2条の規定による政府投資機関その他の公共団体のうち、大統領が定める機関をいう。

出所：国家均衡発展特別法（韓国）〔施行 2004. 4. 1〕

## （2）過疎地域を支える法律とその目的

過疎地域の振興を支える主要な法律は、盧武鉉政権下の「国家均衡発展特別法」である。同法は李明博政権下で改正されている。その目的等は以下のとおりである。

### ● 2004年制定の国家均衡発展特別法の目的

2004年制定の「国家均衡発展特別法」では、地域間の不均衡解消等が目的として示されるとともに、「落後地域」及び農山漁村の生活環境の改善も明記された。

#### 第1条(目的)

本法は、地域間の不均衡を解消し、地域革新および特性に適した発展を通じて自立型地方化を促進することにより、全国が個性的で均等に住みよい社会の建設に資することを目的とする。

#### 第16条(落後地域および農山漁村の開発)

国家および地方自治体は、落後地域および農山漁村を開発し、地域の特性にみちた発展のために次の各号の事項に関する施策を推進しなければならない。

1. 交通網など地域社会基盤施設の拡充に関する事項
2. 住民の所得創出基盤の拡充に関する事項
3. 特性あふれる郷土資源の開発および活用に関する事項
4. その他落後地域および農山漁村の開発のために必要な事項

出所：国家均衡発展特別法（韓国）〔施行 2004. 4. 1〕

### ● 2009年に改正された国家均衡発展特別法の目的

2009年に国家均衡発展特別法が改正され、その内容が変わった。落後地域という表現はなくなり「成長促進地域」という表現に変わっている。

#### 第1条(目的)

本法は、地域の特性にあった発展と地域間の連携および協力増進を通じて地域の競争力を高め、暮らしの質を向上させることにより、地域間の均衡のとれた発展に資することを目的とする。〔全文改正 2009. 4. 22〕

#### 第2条(定義)

本法で使用する用語の定義は次の通りである。

1. 「地域発展」とは、自律と創意を基盤とした地域ごとの特性化発展と、地域間の相互協力増進を通じて地域経済を活性化させ、国民の暮らしの質を向上させることにより、地域の経済力を強化することをいう。
2. 「基礎生活圏」とは、地域住民の基本的な暮らしの質の向上を効率的に推進するために住民の日常生活が営まれる圏域であり、市（「済州特別自治道設置および国際自由都市造成のための特別法」第15条に基づく行政市を含む。以下同じ）・郡（広域市の郡を含む。以下同じ）・区（自治区のことをい

- う。以下同じ)のうち、市・郡と第7条の2による基礎生活圈発展計画を共同で樹立する2つ以上の市・郡をいう。
3. 「広域経済圏」とは、地域間の連携および協力を通じた地域経済力を効率的に向上させるために経済・産業圏と歴史・文化的な同質性などを考慮して設定した圏域であり、大統領令で定める地域のことをいう。
  4. 「超広域開発圏」とは、地域の経済力を向上させるために広域経済圏間または他の広域経済圏に属する地方自治体間の産業・文化・観光および交通などの連携・協力事業を推進する圏域であり、大統領令で定める地域のことをいう。
  5. 「地域戦略産業」とは、地域発展および国家競争力の向上に貢献度が高い特別市・広域市・道および特別自治道(以下「市・道」という)の産業であり、第11条第1項に基づいて選定された産業のことをいう。
  6. 「地域リーディング事業」とは、地域発展および国家競争力の向上に貢献度が高い広域経済圏の産業であり、第11条第1項に基づいて選定された産業のことをいう。
  7. 「成長促進地域」とは、生活環境が劣悪で、開発水準が顕著に低調であり、該当地域の経済的・社会的成長を促進するために必要な道路、上水道などの地域社会の基盤施設の構築などに国家と地方自治体の特別な配慮が必要な地域であり、所得、人口、財政状態などを考慮して大統領令で定める地域のことをいう。
  8. 「特殊状況地域」とは、南北の分断状況または急激な経済・社会的状況の変動などによって構造的に不利な環境に置かれ、一定期間、関係中央行政機関によって行政支援など特殊な支援措置が必要な地域であり、次の各項目のいずれか1つに該当する地域のことをいう。
    - ア. 「国境地域支援法」第2条第1号に基づく国境地域
    - イ. 「島嶼開発促進法」第4条第1項に基づく開発対象島嶼。ただし、成長促進地域に該当する島嶼は除く。
    - ウ. その他、アおよびイによる地域に準ずる地域で、大統領令で定める地域
  9. 「農山漁村」とは、「農漁村整備法」第2条第1項に基づく農漁村と「山林基本法」第3条第2号に基づく山村のことをいう。
  10. 「公共機関」とは、中央行政機関、「公共機関の運営に関する法律」第4条に基づく公共機関、その他の公共団体のうち大統領令で定める機関のことをいう。[全文改正 2009. 4. 22]

#### 第16条(成長促進地域などの開発)

国家と地方自治体は、成長促進地域、特殊状況地域、農山漁村などの生活環境を改善し、特性のある地域発展のために次の各号の事項に関する施策を推進しなければならない。

1. 交通網など地域社会の基盤施設の拡充に関する事項
2. 住民の所得創出基盤の拡充に関する事項
3. 特性のある郷土資源の開発および活用に関する事項
4. 都市環境の改善と教育・医療・福祉の増進に関する事項
5. その他、成長促進地域、特殊状況地域、農山漁村などの開発のために必要な事項

[全文改正 2009. 4. 22]

出所：国家均衡発展特別法（韓国）[施行 2009. 4. 22]

## 4. 韓国の「過疎地域」の要件

### (1) 地域要件

盧武鉉政権は「国家均衡発展特別法」を制定し、地域間の不均衡解消、地域革新及び特性に合った発展を目指して「新活力事業」を実施している。この新活力事業を行う「新活力地域」は、以下のとおり、人口変化率、人口密度、所得、財政力指数に基づき、市・郡・區単位で選定された。「新活力地域」は、全国の234市郡（2004年時点）のうち約3割に相当する70市郡を占めた。

なお、2008年に盧武鉉政権から李明博政権に変わり「国家均衡発展特別法」が改正された。その結果、「落後地域」という言い方はなくなり、特別な配慮が必要な地域として基礎生活圏（市（広域市は除く）・郡）を「成長促進地域」「特殊状況地域」「一般農山漁村地域」「都市活力増進地域」という4つの類型に区分した。このうち、「成長促進地域」と「特殊状況地域」が「落後地域」、「新活力地域」に相当する地域とみなされている。「成長促進地域」は人口変化率、人口密度、所得、財政力指数、地域近接性に基づき、70市郡が選定された。「特殊状況地域」は韓国と北朝鮮が対立している特殊な状況によって不利な条件に置かれている地域である。

#### ● 盧武鉉政権下の「国家均衡発展特別法」に基づく「新活力地域」（2004年～2010年）の基準

人口変化率	1970年～2000年の年平均人口変化率
人口密度	2003年人口÷行政区域面積
住民税（所得割）額	2000年～2002年の平均値
財政力指数	2000年～2002年の平均値
各指標の重み付け	人口密度：人口変化率：住民税（所得割）額：財政力指数＝1：1：2：2

出所：孫銀一「韓国における農山漁村地域開発政策の成果分析と管理に関する研究 - 新活力事業を中心として」（2017年）、행정자치부「新활력사업 추진지침」（2004年）より日本総研作成。

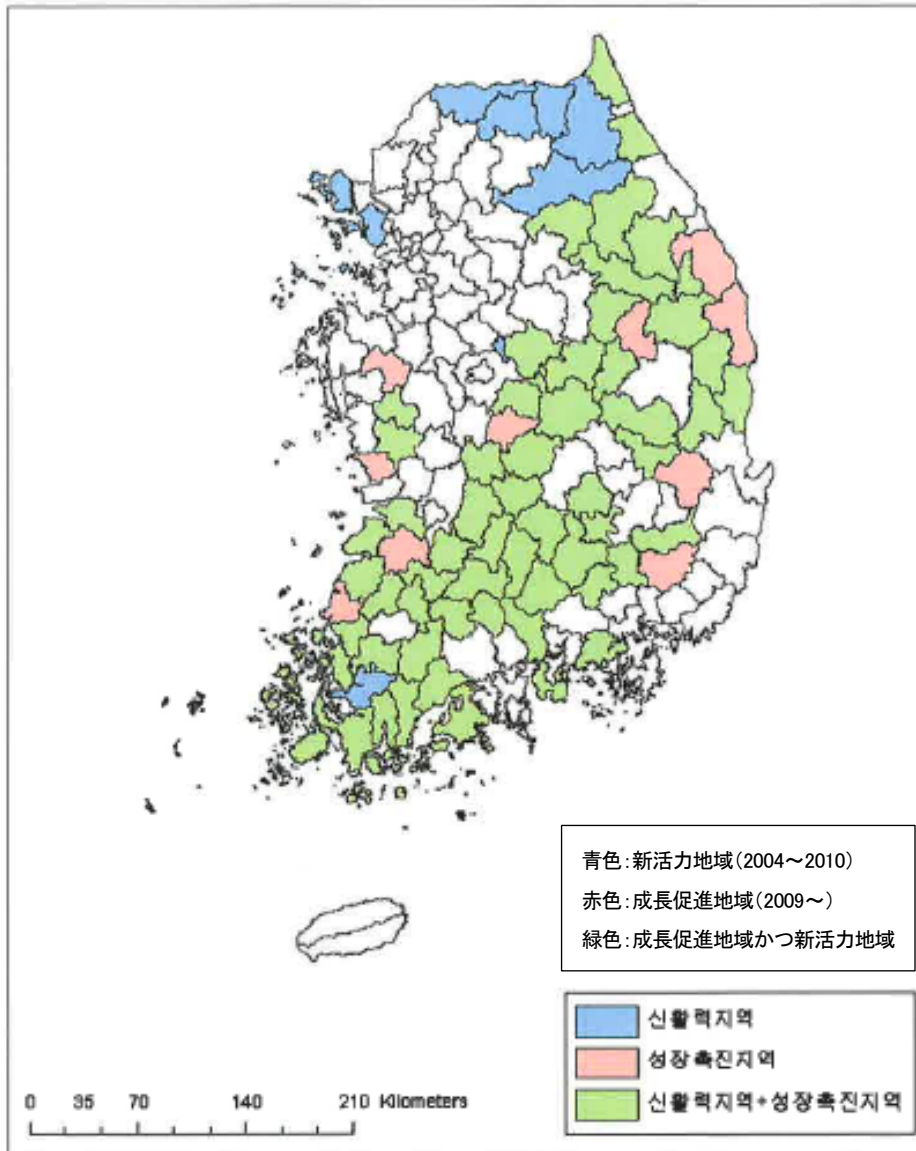
#### ● 李明博政権下の「国家均衡発展特別法改正」に基づく「成長促進地域」（2010年～）の基準

人口変化率	1998年～2008年の年平均人口変化率
人口密度	2008年人口÷行政区域面積
住民税（所得割）額	2005年～2007年の平均値
財政力指数	2006年～2008年の平均値
地域アクセシビリティ	広域大都市とその市郡の人口を乗じたものを両地点間の距離とアクセス時間を乗じたもので割った値
各指標の重み付け	人口密度：人口変化率：住民税（所得割）額：財政力指数：地域アクセシビリティ＝1：1：2：1：1

出所：사단법인 국토지리학회「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」（2009年）より日本総研作成。

(2) 地域指定状況

- 「新活力地域」と「成長促進地域」



<그림 II-14> 성장촉진지역과 신활력지역의 비교

出所: 사단법인 국토지리학회 「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」 (2009年)

## 5. 韓国の人口減少地域に対する主要施策

### (1) 主要施策の内容

「国家均衡発展特別法」と同改正法に基づき、「落後地域」に対して「新活力事業」が、「成長促進地域等」に対しては「地域開発事業」が以下のとおり実施された。

#### ● 新活力事業 (2004-2010年)

「新活力事業」は、基礎自治団体と地域団体や住民が連携して申請するボトムアップ型のソフト事業である。落後地域の再生に向けた事業であったが、2004年から開始され2010年には終了している。その概要は以下のとおりである。

①対象地域	人口変化率、人口密度、所得、財政力指数に基づいて落後度を計測し新活力地域を選定。全国の234の市・郡の内、30%に相当する下位70の市・郡																					
②実施主体	市郡が計画を策定・申請（ボトムアップ型） 産学官、地域団体や住民など地域の関係者の連携体制構築																					
③事業内容	<p>「新活力事業」は、下表のとおり、地域資源を活かした商品開発、観光、マーケティングなどのソフト事業が中心である。</p> <p style="text-align: center;"><b>表3-6 新活力事業の内容の類型</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 30%;">類型</th> <th style="width: 15%;">市・郡</th> <th style="width: 55%;">代表事業</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>郷土資源地域別特性化</td> <td style="text-align: center;">35</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・発酵食品開発</li> <li>・柿の産業化</li> <li>・チーズベリー育成</li> <li>・世界的お茶の育成</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>地域文化観光資源開発</td> <td style="text-align: center;">12</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新環境有機農業・グリーンツーリズム</li> <li>・博物館マウル育成</li> <li>・冒険レポーツクラスター育成</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>地域イメージマーケティング</td> <td style="text-align: center;">7</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・生態健康山村地域マーケティング</li> <li>・HAPPY700 ブランド強化</li> <li>・黄土のクニ（地域）開発事業</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>教育・人材育成</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・外国語教育特別区造成</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>生命・健康食品開発</td> <td style="text-align: center;">6</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高麗人参、薬草の五感体験型特化事業</li> <li>・新環境漢方薬草産業育成</li> <li>・生薬草の特化地域造成</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>海洋・水産資源活用</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・海洋生物産業競争力強化</li> <li>・干潟体験型テーマ観光地造成</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table> <p>出典：文献4)</p>	類型	市・郡	代表事業	郷土資源地域別特性化	35	<ul style="list-style-type: none"> <li>・発酵食品開発</li> <li>・柿の産業化</li> <li>・チーズベリー育成</li> <li>・世界的お茶の育成</li> </ul>	地域文化観光資源開発	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新環境有機農業・グリーンツーリズム</li> <li>・博物館マウル育成</li> <li>・冒険レポーツクラスター育成</li> </ul>	地域イメージマーケティング	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生態健康山村地域マーケティング</li> <li>・HAPPY700 ブランド強化</li> <li>・黄土のクニ（地域）開発事業</li> </ul>	教育・人材育成	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国語教育特別区造成</li> </ul>	生命・健康食品開発	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高麗人参、薬草の五感体験型特化事業</li> <li>・新環境漢方薬草産業育成</li> <li>・生薬草の特化地域造成</li> </ul>	海洋・水産資源活用	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・海洋生物産業競争力強化</li> <li>・干潟体験型テーマ観光地造成</li> </ul>
類型	市・郡	代表事業																				
郷土資源地域別特性化	35	<ul style="list-style-type: none"> <li>・発酵食品開発</li> <li>・柿の産業化</li> <li>・チーズベリー育成</li> <li>・世界的お茶の育成</li> </ul>																				
地域文化観光資源開発	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新環境有機農業・グリーンツーリズム</li> <li>・博物館マウル育成</li> <li>・冒険レポーツクラスター育成</li> </ul>																				
地域イメージマーケティング	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生態健康山村地域マーケティング</li> <li>・HAPPY700 ブランド強化</li> <li>・黄土のクニ（地域）開発事業</li> </ul>																				
教育・人材育成	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外国語教育特別区造成</li> </ul>																				
生命・健康食品開発	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高麗人参、薬草の五感体験型特化事業</li> <li>・新環境漢方薬草産業育成</li> <li>・生薬草の特化地域造成</li> </ul>																				
海洋・水産資源活用	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・海洋生物産業競争力強化</li> <li>・干潟体験型テーマ観光地造成</li> </ul>																				
④補助金額	<p>総事業費 毎年2,000億ウォン程度</p> <p>落後度に応じた補助額</p> <p>落後度下位10%のAグループ : 3億円/年 (30億ウォン/年)</p> <p>落後度下位11~20%のBグループ : 2.5億円/年 (25億ウォン/年)</p> <p>落後度下位21~30%のCグループ : 2億円/年 (20億ウォン/年)</p>																					
⑤事業数	70か所																					

出所：孫銀一「韓国における農山漁村地域開発政策の成果分析と管理に関する研究 - 新活力事業を中心として」(2017年)

大統領直属国家均衡発展委員会ホームページ (韓国)



● 成長促進地域等の地域開発事業（2010年～）

2009年に国家均衡発展特別法が改正され、「落後地域」という表現はなくなり、「成長促進地域」に変わった。「新活力事業」のような落後地域の再生に特化した事業はなくなり、下表のとおり条件不利地域に関する「地域開発事業」が行われることになった。なお、同法の改正に伴い、「均衡発展特別会計」は「広域及び地域発展特別会計」に変わり、広域発展勘定予算が増加し、地域開発勘定予算が減少した。

①対象地域	人口変化率、人口密度、所得、財政力指数、地域アクセシビリティに基づいて成長促進地域を選定。
②実施主体	成長促進地域に指定された地方自治団体（70市郡）
③事業内容	<p>2009年に改正された国家均衡発展特別法の第34条（地域開発事業勘定の歳入・歳出）では、地域開発事業勘定からの成長促進地域等への歳出（地方自治団体の次の各目の事業に対する補助）について下記事項を示している。</p> <p>ア. 成長促進地域、特殊状況地域、農山漁村などの開発産業として次の各号の事項を統合して実施する基礎生活圈拡充と関連する事業</p> <p>(1) 「島嶼開発促進法」に基づく島嶼開発に関する事項</p> <p>(2) 「地方小道邑育成支援法」に基づく地方小道邑育成に関する事項</p> <p>(3) 「国境地域支援法」に基づく国境地域開発に関する事項</p> <p>(4) 「農漁村整備法」に基づく農漁村生活環境整備、田園村造成、農村農業生活用水開発に関する事項</p> <p>(5) 「農林漁業従事者の暮らしの質の向上および農山漁村地域開発促進に関する特別法」に基づく農山漁村開発に関する事項</p> <p>(6) 「漁村・漁港法」に基づく漁村開発に関する事項</p> <p>(7) 「地域均衡開発および地方中小企業育成に関する法律」に基づく開発促進地区開発に関する事項</p> <p>(8) 「都市および住居環境整備法」に基づく都市環境改善に関する事項</p> <p>(9) 「山林基本法」と「林業および山村振興促進に関する法律」に基づく山村開発に関する事項</p> <p>(10) 「水道法」に基づく地方上水道開発に関する事項</p>
④補助金額	広域・地域発展特別会計（約8,840億円、2012年）の地域開発事業勘定：約3,260億円の内数（2012年）（同特別会計の広域開発事業勘定は2009年の約1,940億円から2012年には約5,220億円に増加）

出所：国家均衡発展特別法（韓国）〔施行2009.4.22〕

李起培「韓国の李明博政権の新地域発展構想に関する研究」（公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集NO.10.2011年11月）

金斗煥、山崎寿一「韓国の農村地域における過疎化の空間構造と過疎政策に関する予備的考察」（神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要第5号2013年）

孫銀一、星野敏、金斗煥、金永柱「韓国の落後地域政策の変化と新活力事業の特徴」（農村計画学会誌33巻4号2015年）

사단법인 국토지리학회 「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」(2009年)

송우경 「2000 년대 이후 한국 지역정책의 비교와 시사점 - 참여정부와 이명박정부를 중심으로 -」 (2012 年)

## (2) 主要施策の成果と課題

### ● 「新活力事業」による「地域の自立的な発展促進」

「新活力事業」の成果の一つとして、中央政府主導の開発から、地域の自立的な発展への転換をあげることができる。

「新活力地域」とは、産業の衰退や人口の減少などにより、活力を失った疎外された地域を支援し、地域革新を通じて新たな活力を生み出す地域を指すものである。既述とおり、これまでの地域開発政策は、中央政府の集権的な開発によって縦割りで進められたため、地域的な格差や様々な開発計画から取り残され衰退していく地域を必然的に生み出す結果を招いた。こうした地域に対する中央政府の支援プログラムでは多くの資源が投入されたにもかかわらず、縦割りや政治的なばらまき、または包括的かつ体系的な支援プログラムの欠如などにより地域主導の自発的な支援とは程遠いものであった。こうした地域間の不均衡な状況は、地域間の葛藤を生み出す要因となり、結果的には国民統合を阻害するのみならず、国家競争力の低下を招くことになる。盧武鉉政府は、この開発における地域間格差という課題を国家均衡発展政策の重要な部分と位置づけ、戦後の近代化・産業化・都市化の波の中で取り残された格差地域に対し、2005年度から特別な支援を行うこととした。

まず、広域自治団体(16)を除く全国の234の市・郡・区に対し、人口変化率・人口密度・所得水準・財政状況の4つの指標を基準とし、産業衰退、人口減少、財政基盤などの総合評価の結果、下位30%以内で70の市・郡を新活力地域に選定するとともに、選定された市・郡には毎年2,000億ウォン規模の財源を3年間にわたって配分し、地域が策定した地域特性化発展戦略にあわせて活力を生み出すように配慮した。すなわち、この新活力事業は、従来のハード中心の中央政府主導のインフラ整備とは異なり、地域が主導権をもち官民共同で地域の内生的・自立的な発展を目指すソフト中心の開発事業である。

出所：申龍徹「地域間不均衡の解決と経済広域圏の設定・行政区域再編韓国の地域均衡発展政策の現在（自治総研通巻363号2009年1月号）」（2009年）p.56

### ● 新活力事業による「農業所得等の増加」

韓国南東部に位置する慶尚南道の河東郡（人口約5万人）の新活力事業では、緑茶産業の育成支援が実施された。その結果、以下のとおり農業所得、新規雇用者、観光客の増加がみられた。

河東郡は人口が5万人、高齢化率は19%である。第1次産業が66%、第2次産業が3%、第3次産業が31%である。河東郡では緑茶、梨、梅、イチゴ、柿を生産している。特に、河東郡で生産される緑茶は全国生産量の24%を占めているが、1戸当りの緑茶栽培の面積は0.4haであり、農家の規模は小さい。茶の認知度は低く、茶のブランド化が課題であった。お茶は農家が個別に販売していたため、地域ブランドという概念に対する認識が緑茶生産農家には不足していた。そこで新活力事業では、河東郡で生産される緑茶に「河東緑茶」というブランドの確立がテーマとして選ばれた。緑茶のブランド化を自指した理由は、河東郡で生産される緑茶はいい土壌で栽培される野生の緑茶であり、品質はよいが、緑茶販売による付加価値が少なかった。そこで、ブランド化によって緑茶の付加価値を高めることは住民の所得向上につながると判断したためである。河東緑茶のブランド化を含めて、「河東緑

茶産業育成」を新活力事業のテーマに決めた。(中略)

事業による経済効果(表10)を見ると、農業所得は2004年に130億ウォン、2006年に225億ウォンである。雇用者を見ると2004年に97人、2006年に165人が雇用された。観光客数は2004年に284千人、2006年に401千人である。このように新活力事業の前後で、農業所得、雇用者数、観光客が増加した。河東郡の場合、生産加工―流通―体験・観光という1・2・3次の連携を通じて、地域経済の活性化を実現した。

表10 新活力事業による経済効果  
Table 10 Economic effect of the revitalizing project  
(Ha-dong county)

区分	2004年	2006年
農業所得	130億ウォン	225億ウォン
新規雇用者	97人	165人
観光客誘致	284千人	401千人

出典：参考文献9)のp.98から引用

出所：孫銀一、星野敏、金斗煥、金永柱「韓国の落後地域政策の変化と新活力事業の特徴（農村計画学会誌33巻4号2015年）」(2015年)p.478-479

### ● モニタリングと評価システムの導入

新活力事業では、モニタリングや成果管理の仕組みを導入し、地域の特性や自主性を活かした事業が実施された。

河東郡では、新活力の性格と地域の特性を生かした計画が推進できるように、民・官の専門家から構成される諮問委員会が事業計画段階から計画内容を検討し、修正した。また、毎年の推進実績をモニタリングする評価システムが構築された。河東郡の場合、地域革新議会が住民の意見を受けるとともに地域の特性を生かした事業内容を選定した。政府の諮問委員会のモニタリングと評価結果(成果目標の調整、過度なR&D予算の調整、住民参加プログラムの調整など)を地域革新協議会で検討し、事業計画を補完した。このようなフィードバック(政府の諮問団のモニタリング結果→地域革新協議会の検討・反映→年末評価で反映有無の確認→総合成果評価)を着実に実行した結果、河東郡は毎年の評価から優秀地域に選定され、17億ウォンのインセンティブ(事業費の追加助成)を受けることができた。

出所：孫銀一「韓国における農山漁村地域開発政策の成果分析と管理に関する研究－新活力事業を中心として」(2017年)p.36

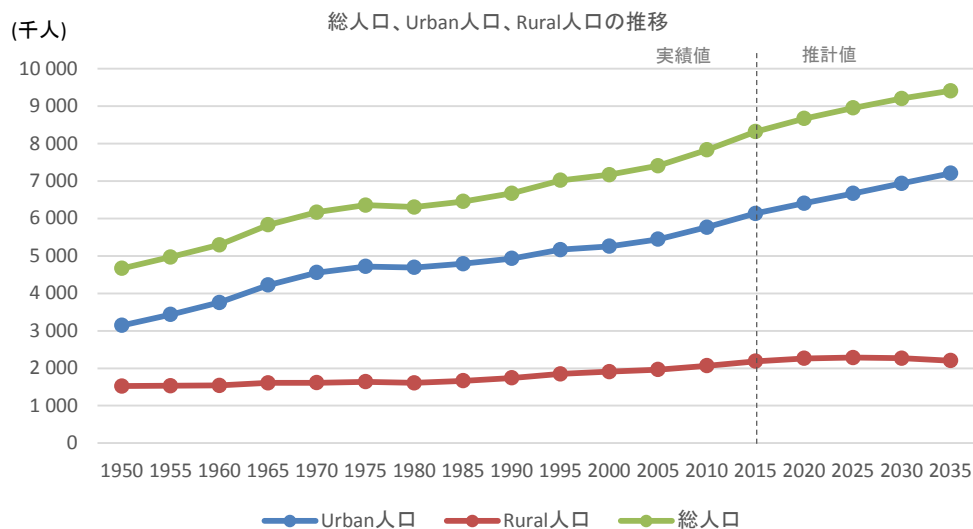
## 第6章 スイスの過疎地域と過疎対策

### 1. スイスの概況

#### (1) スイスの人口

スイスの人口は約 842 万人（2017 年）、国土面積は 4.1 万 km<sup>2</sup>である。人口密度は 205 人/km<sup>2</sup>であり、日本の 334 人/km<sup>2</sup>の約 6 割である。

スイスの総人口は、1950 年以降、増加傾向で推移している。Urban 地域の人口も、Rural 地域の人口も増加している。スイスの総人口は今後も継続的に増加する見込である。ただし、Urban 地域の人口が増加する一方で、Rural 地域の人口は将来的には減少に転じると推計されている。



出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) Urban 地域：郊外を含め人口 1 万人以上のコミュニティおよび人口 2 万人以上の連続した市街地からなる都市集積地域

Rural 地域：Urban 地域以外の地域

#### (2) スイスの自治体数

スイスの自治体は、連邦・カントン（州）・ゲマインデ（基礎自治体）の 3 層からなり、基礎自治体であるゲマインデは 2,240 団体である。基礎自治体であるゲマインデ間には日本の市町村に該当するような区分はない。

スイスは連邦共和制をとる。連邦憲法第 3 条は「州は連邦によって制限されない範囲で主権を有し、連邦に委ねられない全ての権限を主権者として行使する」と規定しており、州の権限は非常に強い。連邦の権限を追加するためには憲法改正を要し、レファレンダム（国民投票）に諮って州と国民の承認を得なければならない。執行権についても州の権限は強い。連邦憲法は、連邦に付与された権限も含め、憲法もしくは連邦法による特段の規定がない限り、執行権は州に付与されるとしている。後述する新地域政策においても連邦の主要なカウンターパートは州であるとされ、実施計画の策定や支援対象となるプロジェクトの選定、地域内のアクター（基礎自治体や NPO、支援機関など）との調整は州が担っている。

基礎自治体の人口規模は比較的小さく、人口 1 万人未満の基礎自治体が多い。詳細な規定は州によ

って異なるものの、基礎自治体は州憲法や慣習法に基づく州の監督を受ける。州当局は市町村の行為（警察規則や税金など住民の権利を制限する行為、基礎自治体の組織に関すること、重要な財産の管理行為、土地利用計画、予算・決算、支出・借入）の承認を行い、特段の権限が付与されている場合は職権による介入を行う。ただし、法定の範囲を超える監督権の行使に対しては、基礎自治体は防御する手段を持つ。

#### スイスの自治体数と役割（2017年）

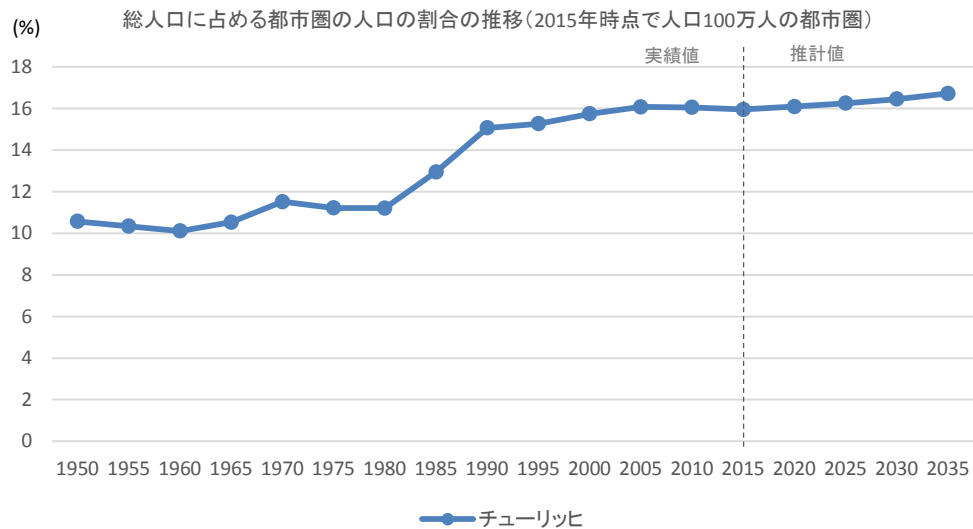
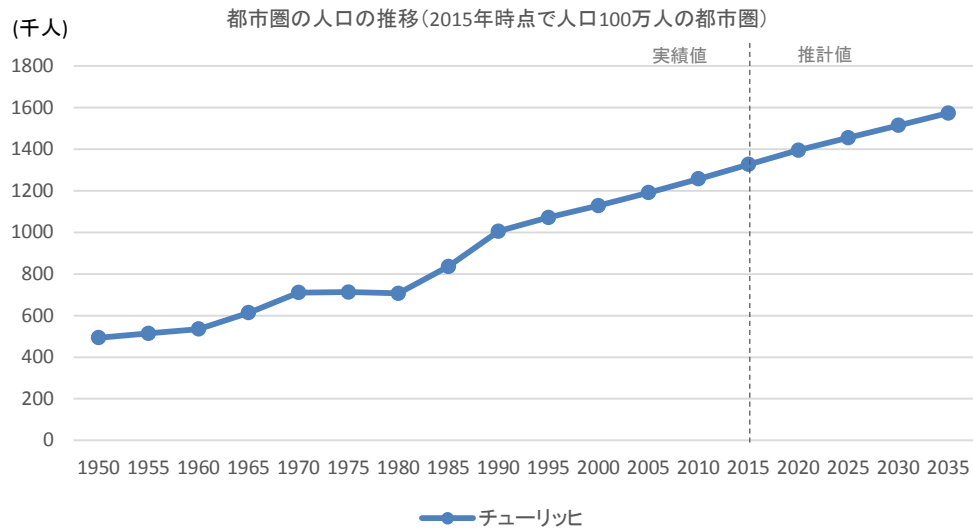
区分	団体数	役割
カントン（州）	26	憲法によって連邦の権限として規定された事項を除いては原則的に州の権限であり、多くの権限が州に委ねられている。連邦憲法および連邦法に準拠して、州憲法及び州法を制定しており、独自に税率を定めることも可能である。各州が独自の教育制度や警察等を有する。
ゲマインデ （基礎自治体）	2,240	都市計画、公共交通、ガス・電気・水道供給、社会福祉、文化、税の徴収、廃棄物処理など。州によっては一部の基礎自治体に強い権限を与えている場合もある。直接民主制の文化があり、多くの基礎自治体では毎年タウンミーティングが開かれるほか、大規模な基礎自治体であっても予算等重要な案件については住民投票を行う。

出所：加藤幸治「スイスの謎」（2018年）、一般財団法人自治体国際化協会「スイスの地方自治」（2006年）、公益財団法人日本都市センター「各国の地方政府の役割分担」（2012年）、スイス公共放送協会国際部ホームページより日本総研作成。

## 2. スイスの人口移動とその要因

### (1) スイスの都市圏人口の推移

スイス国内で人口100万人以上の都市圏は、チューリッヒ都市圏だけである。その都市圏の人口は約133万人（2015年）であり、スイスの総人口に対する割合は2015年時点で約16%である。東京都市圏が日本の総人口に占める割合約29%と比較すると小さい値となっている。



出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

※スイスにおける都市圏人口は、行政区界によらず一定水準以上の人口密度を有する連続した地域（urban agglomeration）の人口を指す。

**(2) 人口移動の要因**

スイスの人口は増加を続けているが、特に2000年以降の人口増は自然増ではなく社会増に起因している。社会増の主な要因は国外からの転入、すなわち移民であると考えられる。現在スイスの人口の約4分の1が外国人によって占められており、特に2000年代後半からはドイツ人居住者（低賃金労働者ではなく、医師や大学研究者、情報科学者など）が急激に増加している。これはスイスの経済状態が隣接する国々と比較して良好であることに起因している。

また、各州の人口が全人口に占める割合はほとんど変化がない。ただし、州内での人口移動は生じている。都市と農村、中心集落と僻地集落を比較すると、後者から前者への移動が生じているのが確認されており、「高地からの撤退」「山からの撤退」と呼ばれている。

出所：加藤幸治「スイスの謎」（2018年）

スイスでは、以下のとおりカントン間での言語の差異、工場の分散配置、中山間地域の観光業などにより、カントン間の人口移動が抑制されている。

- **言語の差異によるカントン間の人口移動の制約**

スイスでは、カントン間の文化的・制度的差異が人口移動の障壁になっている。スイス国内には複数の言語圏が存在し、また同一言語圏内においても方言がつよいため、言語が国内人口移動の障壁となっている。また、カントンが教育主権を有しており、カントンによって教育制度が異なることも人口移動の障壁となっている。

出所：加藤幸治「スイスの謎」（2018年）

- **工場の分散配置、観光業による雇用機会の確保**

製造業においては過度な地域的集中や偏在が見られず、カントンごとに特化する業種が異なっている。これは「労働市場圏分割型立地」（労働力調達の競争を避けるため、工場の分散配置を行うこと）が貫徹されていることによる。

「労働市場圏型分割立地」は①職業実習制度、②住民参加によって土地利用計画を策定するため、ゲマインデごとの工場数の制限が行われやすいことに起因している。

さらに、中山間地域においては観光業（宿泊・飲食サービス業）が雇用を下支えしている。また、農業景観の維持が観光資源となっているため、農業の就業比率も高い。

出所：加藤幸治「スイスの謎」（2018年）

### 3. スイスの過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律

#### (1) 過疎地域に対する捉え方

##### ● 地形的な条件不利を重視

スイスでは山岳地域が経済的に困難な地域と捉えられ、地域政策における支援の対象とされてきた。当初はアルプスの標高の高い山岳地域が意識されていたが、次第に比較的標高の低い地域にも対象が拡大していった。近年は経済困難地域支援策の対象を「山岳地帯 (Berggebiete) および田園地域 (Landliche Gebiete)」とすることも多く、大都市から離れた地域全般が含まれる。

##### ● 山岳地域における経済的課題

「OECD Territorial Review - Switzerland」(2011年)においては、農業やホテル・レストラン経営を主要な産業とする農村部と金融業等を主要な産業とする都市部では労働生産性に差があり、農村部の労働生産性が相対的に低いことが指摘されている。また、スイスにおける地域政策の担い手である経済省経済事務局 (SECO) は、「山岳地域及び農村地域には商工業の傑出した企業が立地しているだけでなく、観光地としても非常に優れている」とした上で、以下のような課題を指摘している。

- ・ 経済的な中心地と比較して、(製品、サービス、製造プロセスの面において) 技術的イノベーションの水準が低い
- ・ 中長期的観点からは危機に瀕している伝統産業が多くある
- ・ (多くの場合において) 大学や研究機関の知見へのアクセスに課題がある

出所：スイス経済省経済事務局 (SECO) 「The New Regional Policy of the Federal Government」

##### ● アイデンティティの基本としての山岳地域

スイス人は、都市部住民であっても自分たちは「アルプスの山の子」であるというアイデンティティを有している。したがって、多少の温度差はあるものの、山岳地域の自然や生活、文化の保存のために資金を投入することについては一定のコンセンサスがある。

後述する新地域政策 (NRP) 専門委員会が2003年に取りまとめた最終報告書においても、山岳地域について、「スイスの文化と地域の多様性は、他国におけるスイスのイメージの重要な要素であり、それらを維持することはスイスの社会的一体性を超えた意義をもつ」と言及されている。

#### (2) 過疎地域を支える法律とその目的

1970年代に「山岳地域投資支援法 (Investitionshilfegesetz für Berggebiete : IHG)」の制定および「経済困難地域支援決議 (Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen : BWE)」の導入が行われた。2000年代後半までこれらの法に基づく支援がなされた。

現在の過疎地域に対する主要な政策は、2007年に公布された「地域政策に関する連邦法 (Bundesgesetz über Regionalpolitik)」に基づく「新地域政策 (Neue Regionalpolitik : NRP)」である。NRP 導入により、IHG および BWE は廃止された。

IHG は、第1条「目的」において以下のとおり定めている。制定当初は山岳地域におけるハード面のインフラ整備に対する投資援助を行うことで、山岳地域の生活条件を改善することが目的とされた。改正後の条文においては、施設整備への投資補助や生活条件の改善について、「目的」での言及は行わ



れていない。

**山岳地域投資支援法（1974年6月28日成立、1998年1月1日改正法公布。2008年1月1日廃止）**

（Investitionshilfegesetz für Berggebiete : IHG）

**【改正前】（第1条）**

目的	施設に関する計画での投資及び産業・文化・就業に充てられる用地取得を容易にする選択的な援助を付与することによって、山岳地域における生活条件を改善すること
----	---

出所：世利洋介「スイスの地域政策－連邦政府の施策を中心に」『産業経済研究』37巻4号（1997年）

**【改正後】（第1条）**

目的	この法律により a. 山岳地域における、発展のための経済的基盤の改善および競争力強化を実現する。 b. 地域的ポテンシャルの十分な活用を促進する。 c. 人口分散の継続と、わが国の社会文化的な独自性および多様性の維持に寄与する。 d. 山岳地域の持続可能な発展を保証する。 e. 基礎自治体、部分地方、地方の間の連携を促進する。 また、経済的および社会的不均衡の是正に寄与する。
----	---

出所：Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

BWEには目的に関する記述は特にないが、第1条「原則」において以下のように定めている。IHGと異なり、雇用の創出を主要な目的としている。2001年の延長においては、1984年にはなかった技術革新の促進が目的に加えられている。

**経済困難地域支援決議（1978年10月6日採択、1984・1995・2001年に延長。2007年11月28日廃止）**

（Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen : BWE）

**【1984年】（第1条）**

目的	連邦政府は、経済困難地域における就業の場の創出及びその維持に向けた民間企業の計画に対して、援助とそれに結びついた課税軽減を通じて促進できる。
----	--

出所：世利洋介「スイスの地域政策－連邦政府の施策を中心に」『産業経済研究』37巻4号（1997年）

**【2006年】（第1条）**

目的	第1項 連邦は、経済再生地域における雇用の創出および新規調整のため、貸付および減税措置により民間の経済活動を支援することができるものとする。 第2項 連邦は、各種機関やプロジェクトに対し、経済再生地域における企業のポテンシャルおよび投資や技術革新を促進するため、企業横断的な財政支援を行うことができるものとする（企業横断的財政支援）。
----	--

出所：Bundesgesetz zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete

「地域政策に関する連邦法」は、第1条「目的」において以下のとおり定めており、地域の競争力強化及び付加価値創出を目的とする。

**地域政策に関する連邦法（2007年3月15日公布）**

(Bundesgesetz über Regionalpolitik)

**（第1条）**

目的	この法律は、個々の地域の競争力を強化し、その価値創造力を高め、それにより地域における雇用の創出と維持、人口分散の継続および地域間の不均衡解消に寄与する。
----	--

出所：Bundesgesetz über Regionalpolitik

## 4. スイスの「過疎地域」の要件

### (1) 地域要件

IHG、BWE、「地域政策に関する連邦法」それぞれにおける対象地域は以下のとおりである。なお、いずれについても、日本の過疎地域に相当するような明確かつ定量的な地域要件が定められているとは限らない。

#### ● 山岳地域投資支援対象地域

アルプス及びジュラ山脈地方に位置する地域のうち、標高、人口動態、所得等によって対象地域が選定される。指定の単位は単一の自治体ではなく、複数の基礎自治体が地理的、経済的、文化的にまとまった「地域」であり、1,232の基礎自治体から構成される54地域が指定を受けていた。

#### ● 経済困難地域

人口動態、所得、失業率等によって対象地域が選定される。地域指定の単位は単一の基礎自治体ではなく、地域である。IHGとの相違点として、特定のカントン全域が「経済困難地域」としての指定を受ける場合があり、ニューシャテル州及びジュラ州が該当する。経済困難地域と山岳地域投資支援対象地域は重複している場合があるが、経済困難地域のほうが範囲が狭い。

地域指定の詳細な要件は以下のとおりであり、主として経済的な指標が「連邦の平均値を下回っているかどうか」が考慮されている。

○構造調整の必要がある。具体的な要件としては、例えば下記の通り。

- ・ 人口増加の基調が連邦の平均値を下回る
- ・ 所得水準が連邦の平均値と比して著しく低い
- ・ 工業労働者の比率が連邦の平均値と比して高い

○失業率が連邦の平均値と比して高い

○被雇用者の増加率が連邦の平均値と比して低い

○当該地域の主要な産業セクターや、当該地域の最有力企業が不振であるなど、近い将来に上記の条件の少なくとも一つに該当することが強く懸念される

出所：経済省経済事務局（SECO）への書面インタビュー調査

#### ● 新地域政策対象地域

新地域政策においては、ネガティブリスト形式での地域指定が行われており、下表に示す地域を除く全域が支援の対象となる。なお、以下の条件を満たす場合、対象地域に人口集中地域の一部が含まれていたとしても、経済省経済事務局（SECO）が支援の対象として認定する場合がある。

○当該地域が上記の地域と同じもしくは同程度の課題を抱えており、NRP対象地域となる可能性があることを、カントンが立証している

○当該地域のいくつかの近隣自治体を含む

	地域名	人口(人)	人口密度(人/㎢)
人口集中地域	チューリッヒ	396,955	4,514.4
	バーゼル	169,916	7,124.4
	ベルン	131,554	2,548.5
	ローザンヌ	135,629	3,277.6
	ジュネーブ	198,072	12,433.9
都市的な7州	チューリッヒ	1,487,969	895.9
	ツーク	125,421	598.3
	ソロトウーン	269,441	340.9
	バーゼル・シュタット	193,070	5,225.2
	バーゼル・ラントシャフト	285,624	551.7
	アーガウ	663,462	475.6
	ジュネーブ	489,524	1,991.4

出所: 連邦統計局ホームページ「Portraits of the cantons」、「City Statistics (Urban Audit)」

(2) 地域指定状況

● 山岳地域投資支援対象地域

山岳地域投資支援対象地域は、下図のとおりである。2002年時点では国土の約2/3、人口の約1/4が該当していた。

(図表4) IHG地域の地理的分布状況



(出典) Bieger et. al. [2004]

(備考) 番号の付された薄いシャド一部分が、IHG対象地域(2004年現在)。なお、白い部分が非対象地域であり、黒い部分は主要な湖である。

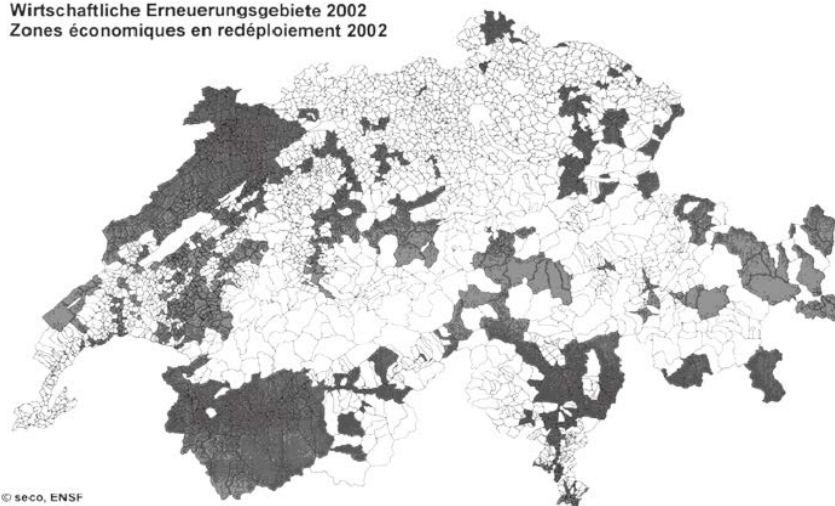
出所: 田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」(地域イノベーション、2008年)

● **経済困難地域**

経済困難地域は下図のとおりである。分布はニューシャテル、ジュラなどジュラ山脈付近、フリーブル、ヴァレーなど西南部のフランス語圏地域、イタリア語圏のティチーノ等に集中している。

(図表7) BWE 対象地域の地理的分布 (2002年の地域見直し後)

Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete 2002  
Zones économiques en redéploiement 2002



© seco, ENSF

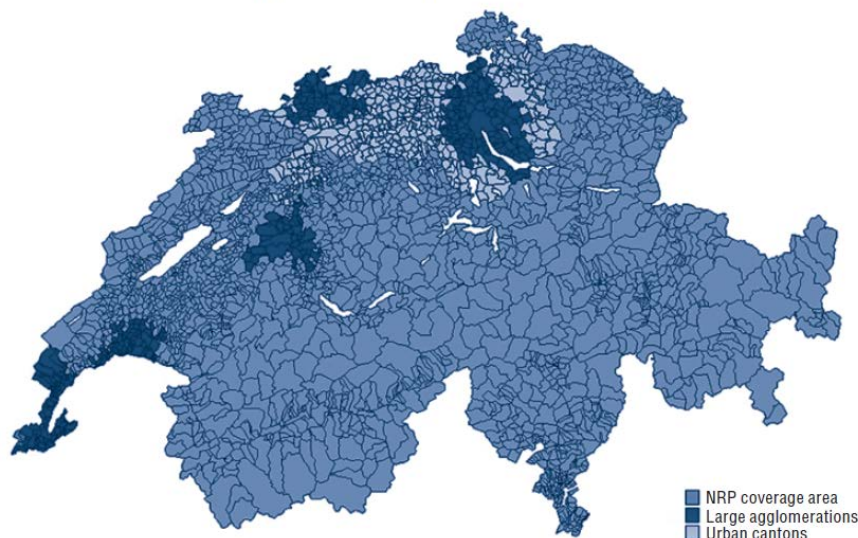
(備考) SECO 資料

出所：田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」(地域イノベーション、2008年)

● **新地域政策対象地域**

新地域政策対象地域は、下図のとおりである。

Figure 2.3. Coverage area of the NRP



出所：OECD (2011), OECD Territorial Reviews: Switzerland 2011, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris

## 5. スイスの人口減少地域に対する主要施策

### (1) 主要施策の内容

1970年代、スイスフラン高や石油危機を背景として、スイスの精密機械産業の競争力が低下した。代表的な例として、スイスの代表的な産業の一つである機械式腕時計がアジア産のクォーツ時計に押されて衰退し、時計産業の主産地であったジュラ山脈地域で多くの雇用が失われた。また、雇用の喪失に伴い、都市部と山岳地域の所得格差の拡大や地方部から都市部への人口流出が生じた。

こうした状況を背景に、「山岳地域投資支援法 (IHG)」（1974年）および「経済困難地域支援決議 (BWE)」（1978年）が相次いで打ち出された。これらはいずれも都市部から山岳地域への所得移転に主眼を置いたものであり、中山間地域の生活・雇用条件を改善することで都市部への人口流出を食い止めることを目的とし、主たる政策手段は中山間地域への投資への補助金であった。

IHG、BWEはそれぞれ2008年、2007年に廃止された。ただ、今日の地域政策においても「価値創造システムの一要素である場合」に限定してインフラ投資等への貸付が継続されているほか、個別企業の連邦法人税減免も10年間の時限を設けた上で存続しているなど、一部の要素は引き継がれている。

#### ● 山岳地域投資支援法 (IHG)

①対象地域	アルプス及びジュラ山脈地方に位置する地域のうち、標高、人口動態、所得等によって選定された1,232の基礎自治体から構成される54の地域。ただし、連邦から個別投資に対する融資を受ける上では、当該地域において複数年の投資促進計画が策定されていることが要件となっていた。また、投資促進計画は下記の基準を満たしている必要があった。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・当該地域は優先的に支援の対象とすべき地域である</li> <li>・当該地域において取り組まれようとしている課題は、優先的に解決すべきものである</li> <li>・当該地域における基本的な公共サービス及びインフラの開発・維持・更新にかかる負担が、自治体の財源に比して過重である</li> </ul>
②支援対象	域内の投資促進計画の策定・運営を目的に各地域に独自に設置された事務局
③主な施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貸付</li> <li>・金利補助</li> <li>・事務局運営経費に対する補助（1998年の改正により追加）</li> </ul>
④予算額	貸付：100百万スイスフラン（約110億円）（2002年、連邦分） 金融支援：5百万スイスフラン（約5.5億円）（2002年、連邦分） 注：対象地域の属する州や基礎自治体が連邦と同額以上の資金を拠出することが、支援の要件となっている。

#### ● 経済困難地域支援決議 (BWE)

①対象地域	人口動態、所得、失業率等によって指定された「経済困難地域」
②支援対象	時計・繊維産業を中心とした、当該地域に立地する個別企業
③主な施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個別企業の借入に対する政府保証（新規投資にかかる借入の1/3まで）</li> <li>・金利補助</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦法人税の減免</li> </ul> <p>ただし、決議の第3条では、政府保証や減税の要件として「高付加価値を創造する革新的な企業活動」であること、また当該企業活動により新たな雇用が生み出されること、あるいは社会環境の変化に適応した、持続可能な雇用状況が実現されることなどが示されている。</p>
④補助金額	103 百万スイスフラン（約 114 億円）（2003 年、連邦分）

1996 年、連邦政府は「地域政策の新しい方向性 (Neuorientierung der Regionalpolitik <NOREP>)」を打ち出し、地域の競争力向上や内発的ポテンシャルをより重視するようになった。また、補助金による直接的な援助よりも、自治体・NPO・企業など多様な主体間の協力による地域振興事業への支援を重視するようになった。

こうした地域政策の転換期に導入された地域政策として、1997 年に導入された「山岳・田園地域における構造変化支援決議 (Regio Plus)」がある（1997 年 3 月 21 日から 2007 年 7 月までの時限的な措置として導入されたものの、後述する新地域政策 (NRP) の導入に伴い 2008 年末まで延長）。

Regio Plus は各種地域振興プロジェクトのスタートアップ段階に焦点を絞り、主としてソフト面の支援を行う点に特徴がある。

なお、Regio Plus は IHG 基金の一部から予算が拠出されており、ハード整備のプロジェクトの一部について Regio Plus を活用して資金調達を行う例も見られた。

#### ● 山岳・田園地域における構造変化支援決議 (Regio Plus)

①対象地域	IHG 対象地域及び別途指定された田園地域 (Ländliche Gebiete) で、事実上一部大都市圏を除くスイス全域を包摂
②支援対象	地域アクターのイニシアティブ組織。支援の対象となるプロジェクトは州政府が選定し、経済省経済事務局 (SECO) が資金を拠出。
③主な施策	地域振興プロジェクトのスタートアップ段階における経常費用を最大で 50% まで補助。例えば以下のような費用が補助の対象となる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・プロジェクト・コーディネーターの人件費</li> <li>・マーケティング費用</li> <li>・各種コンサルタント費用</li> <li>・一般事務及び備品コスト</li> </ul>
④補助金額	70 百万スイスフラン（約 77 億円）（10 年間の総額） ※ただし、独立した費用ではなく IHG 基金の一部である。

出所：田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」（地域イノベーション、2008 年）、田口博雄「スイスにおける内発型中山間地開発プロジェクトに対する支援政策—「Regio Plus」政策の経験と評価」（地域イノベーション、2009 年）より日本総研作成。

2000 年代になると、スイス全体の国際競争力の低下が危惧されるようになり、地域政策の目的を国内地域間の平準化におくのではなく、相対的に競争力の高い人口集中地域 (Agglomeration) が牽引す

る形で地域の面的な発展を図り、人口集中地域から中山間地へのスピルオーバー効果に期待すべきであるとの見方が強まった。

近年の主要な地域政策である新地域政策（NRP）は、地域の面的・内発的発展を実現するための構造改革を直接的な目的とし、地域間格差の縮小はあくまでもその結果として期待されている（2003年に新たな財政調整制度「新財政均衡化政策（NFA）」が導入されたことで、地域間の所得再配分は地域政策から理念的には切り離された）。NRPは①イノベーションの促進、②シナジーの創出、③知識の共有の3点を目的（Objective）としており、以下の「5つの方向性」のもと、各種施策を推進している。

### 方向性（Ausrichtung）

#### ○地域自身のイニシアティブ重視

一定期間支援を行った後には自立できると見込まれるプロジェクトや地域アクターを支援することにより、持続的な中央依存を防ぐ。

#### ○地域の中心地区を発展の牽引力と位置付ける

地域内における中心地区（地方の中核的都市）と中山間地との連携を重視する。

#### ○持続可能な発展の尊重

環境・社会的プロジェクトを支援対象とする（結果的には、中山間地域への資金投入を正当化する側面が強い）。

#### ○連邦の中心的なカウンターパートはカントンとする

従来、Regio Plus などに基づく支援をめぐって、連邦政府が直接地域のアクター（自治体・NPO）と直接交渉することが少なくなかったが、これが「過度の連邦の介入に繋がる」との批判を受けた。このため、NRP では連邦政府のカウンターパートを原則としてカントンとし、後者が地域内の調整を行うことにより、地域分権を基本に戻すこととした。

#### ○連邦政府内部および外国政府との連携

地域に関連する政府内部での協力関係をより緊密にするとともに、EU や OECD との連携を強化する。

出所：田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」（地域イノベーション、2008年）

具体的な取組内容については以下のとおりである。また、これらの政策実行を補完する機関として、2008年に連邦政府によって設置された Regiosuisse がある。Regiosuisse は「地域振興のためのネットワーク機関」と位置付けられ、地域政策に関する知見の蓄積と地域で活動する様々な主体の能力構築を目的とする。

### ● 新地域政策（NRP）

①対象地域	一部の人口集中地域（五大都市の人口集中地域及び都市的な7州の基礎自治体）を除く国土全体
②支援対象	当該地域の個人・団体が実施する、上記方向性に合致するイニシアティブ、プログラム、プロジェクトを支援する。連邦のカウンターパートは各州であり、具体的にどのようなプロジェクトを支援の対象とするかは州政府が決定する。



<p>③主な施策</p>	<p>○補助金</p> <p>以下の要件を満たす必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・当該イニシアティブ、プログラム、プロジェクトは地域にとってイノベーター的な性格を有する</li> <li>・当該イニシアティブ、プログラム、プロジェクトによって生み出される便益の大半を山岳地域及び農村地域が享受する</li> </ul> <p>○インフラ整備に対する貸付</p> <p>下記の要件のいずれかを満たす必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域及び景観を発展させる</li> <li>・観光インフラである</li> <li>・その他付加価値を創造するようなインフラである</li> </ul> <p>○法人減税（10年間の時限措置）</p> <p>低所得や高失業率など、構造的な問題を抱えた30地域が対象で、当該地域にはスイスの総人口の約1割が居住。対象地域はジュラ州、ベルン州、ルツェルン州、ウーリ州、グラールス州、ゾロトゥーン州、ザンクトガレン州、グラウビュンデン州、ティチーノ州、ヴァレー州、ニューシャテル州の計11州に分布しており、特にジュラ州はほぼ全域が含まれる。</p>
<p>④補助金額</p>	<p>補助：210百万スイスフラン（約232億円）（2016年～2019年、連邦分）</p> <p>貸付：400百万スイスフラン（約442億円）（2016年～2019年、連邦分）</p> <p>注：対象地域の属する州が連邦と同額以上の資金を拠出することが、支援の要件となっている。</p>

## (2) 主要施策の成果と課題

スイスでは、地域政策の見直し時に連邦政府が大学などの第三者研究機関に委託し、詳細な評価報告書を策定している。2000年代に政策転換を行った際はサンガレン大学の公的サービス・観光研究所が中心となってIHGの評価を、Infrasというコンサルティング機関がBWEの評価を行った。

以下に各施策の成果及び第三者機関からの評価の結果を示す。

### ● 山岳地域投資支援法 (IHG)

1974年から2005年末までの間に、延べ8,716のプロジェクトに対し、総額約31億スイスフラン(約3,423億円、連邦分)の支援が山岳地域投資支援法に基づいて行われた。投資分野別の内訳を見ると、健康(27%)が最も多く、次いで教育(12%)、スポーツ・余暇(10%)、文化(7%)、廃棄物処理(7%)、特別宿泊施設(7%)に資金が投じられている。

サンガレン大学等が中心になって作成した評価報告によれば、IHG対象地域全体を非対象地域と比較すると、IHG対象地域の方がやや人口増加率が高い。しかしながら、IHG対象地域の中心部で人口が増加している一方、周辺部の小集落では明確な人口減少が見られるなど、対象地域内でも二極化が進行している。また、雇用者数及び事業者数の増加率は、IHG対象地域が非対象地域を下回っていた。したがって、IHGは対象地域からの人口流出の低減には一定の効果があったものの、経済格差というより根本的な問題に対する効果は限定的であったと評価できる。

他方で、OECD「OECD Territorial Reviews - Switzerland」(2002年)では、IHGを「(スイスにおける)他のインセンティブ手法と比較すると、いくつか優れた点がある」と評価している。同レポートにおいては、以下のポイントがIHGの利点として挙げられている。

- ① 資金の使途について、当該地域により幅広い選択肢を提示している
- ② 公的主体と民間主体の双方に資金を配分することが可能である
- ③ IHGにおける融資には返済義務があるため、貸付を受けた主体はプロジェクトの費用と便益をより慎重に検討するようになる
- ④ IHGの支援によりインフラ格差が平準化された
- ⑤ 複数の基礎自治体から構成される「地域」に対して支援が行われたため、行政区分を超えた基礎自治体のネットワークの構築や、基礎自治体間で協調する文化の醸成に寄与した

出所:OECD「OECD Territorial Reviews - Switzerland」(2002年)

### ● 経済困難地域支援決議 (BWE)

SECOの委託により2004年に行なわれた評価報告では、BWEについて「雇用の拡大には一定の効果があったものの、当初の目的であった産業構造の多角化については、一部の例外を除いて成功したとはいえない」と厳しい評価を下し、見直しを行うべきであると指摘している。

これらの評価報告とは別の議論として、EUにおける地域政策の議論・動向等の影響もあり、次第に「格差の平準化」を志向する政策は市場経済に歪みをもたらし、地域の補助金への依存を引き起こすのではないかとの指摘がなされるようになった。

## ● 新地域政策 (NRP)

NRP は 2008～2015 年が第 1 期、2016～2023 年が第 2 期に相当する。

OECD は、今後 NRP の目的を実現する上では、以下の取組が必要であると指摘している。

提言	背景
①政策の対象をあらゆる地域に拡大する	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 州の垣根を越えた個人や企業の活動が活発に行われる中で、NRP 対象地域だけが孤立しているとみなすことはできない。むしろ、対象地域の経済的なパフォーマンスは都市部との関係性に左右されるといえる。</li> <li>○ OECD 加盟国において、立ち遅れている地域の発展は成果を上げている地域との関係性の中で見られる。都市部から農村部へのスピルオーバー効果を企図するという目的の下では、都市部にも支援を行うべきである。</li> </ul>
②州の枠組みを超える取組を拡大する	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 上記と同様、州際的な個人や企業の活動が行われる中では、政策面でも州間で密接に連携する必要がある。</li> <li>○ 当初 SECO は州間連携を期待し、NRP 予算の 25% (2008～2011 年) を確保していた。しかしながら、州政府が州内のプロジェクトを優先したために州間連携プロジェクトが十分に組成されず、資金の余剰が生じてしまっている。</li> <li>○ ただ、この点についてはスイス国内でもすでに課題として認識されているところであり、各州の代表による会議体の設置など、いくつかの方策が講じられている。</li> </ul>
③NRP を他の分野別政策と連携させる	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 各分野別政策と連携することで、追加的な予算を投入するよりも効果的に NRP の目的を達成することが可能である。イノベーション、環境、観光の分野では情報交換の促進など、すでに連携が模索されているところである。</li> <li>○ 農業政策は NRP と対象地域が重複するため、連携が望まれる。NRP が農業政策、観光政策、産業政策の懸け橋として機能し、農業観光を推進することも考えられる。</li> <li>○ スイスの都市部と農村部は地理的に近接していることから、NRP は人口集中地域に対する政策とも連携すべきである。</li> </ul>

<p>④戦略的なマネジメントと評価を行う体制を構築する</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域の発展を企図する多様な個別の政策手段を一つの貫いたパッケージとして提供する上では、連邦や地域の有する戦略間の優先順位付けをする能力が必要である。</li> <li>○ 現在各プロジェクトを評価する上でどのような指標を用いるのかは各州にゆだねられているため、どの州がどの指標を用いて進捗管理を行っているのか、収集したデータをどのように用いているのかは不透明である。</li> <li>○ 現時点ではプロジェクト単位での評価やモニタリングは行われているものの、政策全体としての評価体系は十分に整備されていない。</li> </ul>
---------------------------------	---

出所:OECD「OECD Territorial Reviews - Switzerland」(2011年)より日本総研作成。

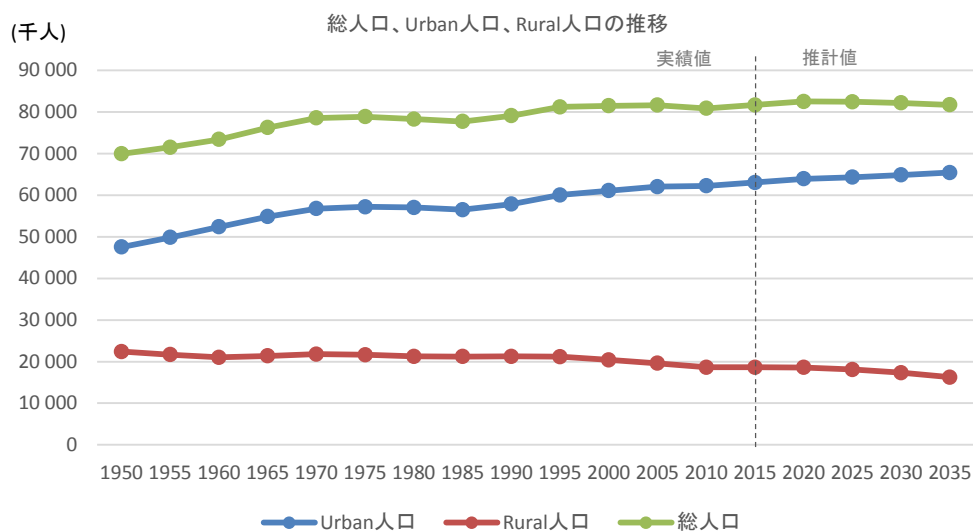
## 第7章 ドイツの過疎地域と過疎対策

### 1. ドイツの概況

#### (1) ドイツの人口

ドイツの人口は約 8,274 万人（2017 年）、国土面積は 35.7 万 km<sup>2</sup>である。人口密度は 232 人/km<sup>2</sup>であり、日本の 334 人/km<sup>2</sup>を下回る。

ドイツの総人口は、1950 年以降概ね増加傾向で推移してきたが、近年は横ばい傾向にある。Urban 地域の人口は増加している一方、Rural 地域の人口は減少している。総人口は今後もほぼ横ばいで推移すると予想されているが、Urban 地域の人口は微増し、Rural 地域の人口は微減すると推計されている。



出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) Urban 地域とは、人口密度 150 人/km<sup>2</sup>以上の郡および都市郡を指す。

Rural 地域とは、上記以外の郡および都市郡を指す。

#### (2) ドイツの自治体数

ドイツは 16 の州からなる連邦制国家である。16 の州のうち 3 つの都市州（ベルリン、ハンブルグ、ブレーメン）は下位の自治体を持たず、ひとつの都市でありながら州と同格を有している。13 の広域州には、それぞれ下位に郡、基礎自治体がある。一部の基礎自治体は、都市郡（Kreisfreie Städte＝郡に属さない都市）として、郡と同格を有している。

ドイツの自治体数及び各区分の役割は、以下のとおりである。基礎自治体であるゲマインデが 12,227 団体と数が多いことが特徴である。



出所：国土交通省「アジア地域等の地域政策に係る動向分析及び支援方策等に関する調査－ドイツの国土政策事情－報告書」（2011年）、p.4より日本総研作成。（注：自治体数は現在の数とは異なる）

### ドイツの自治体数と役割

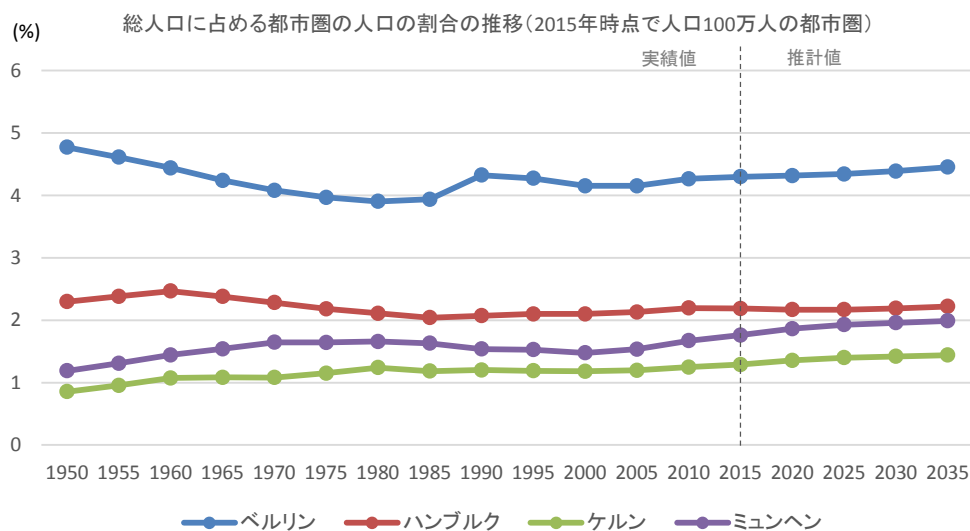
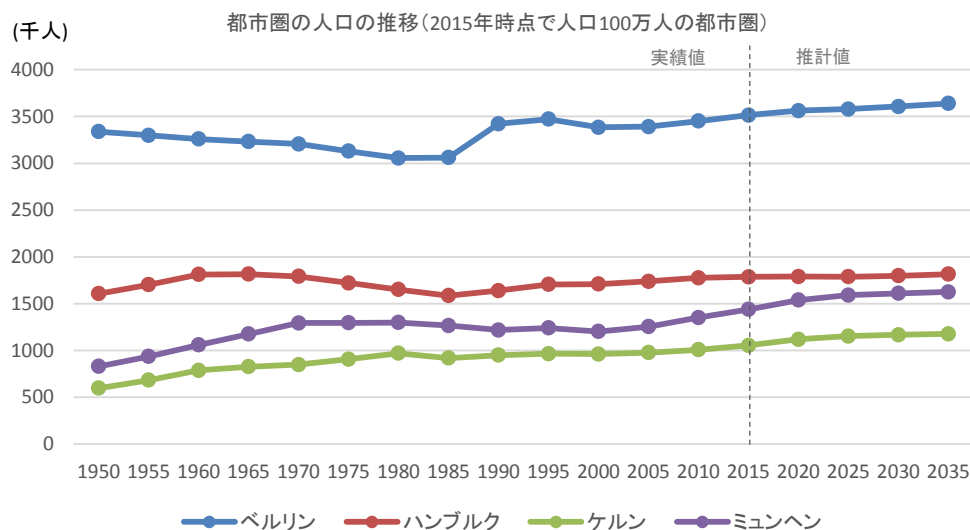
区分	団体数	役割
州	16	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育、社会扶助、法的保護、警察、文化、産業振興などの内政一般</li> <li>連邦法の執行（同法に特段の定めがない場合）</li> </ul>
（連邦・州の共同事務）	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>農業構造及び沿岸保護の改善</li> <li>地域的経済構造の改善</li> <li>大学附属病院を含む大学の拡張及び新設</li> </ul>
郡	313	<ul style="list-style-type: none"> <li>道路建設、公共交通、上下水道、教育（中学・高校）、社会扶助、文化行政、環境保護、警察・治安、廃棄物処理、消防・救急等</li> </ul>
基礎自治体	12,227	<ul style="list-style-type: none"> <li>交通、エネルギー供給、公共施設（市場・廃棄物処理）、教育（学校施設、青少年）、社会扶助、文化（劇場・博物館）、スポーツ</li> </ul>

出所：公益財団法人日本都市センター「各国の地方政府の役割分担」（2012年）、一般財団法人自治体国際化協会「ドイツの地方自治」（2003年）、国土交通省ホームページ（各国の国土政策の概要）より日本総研作成。

## 2. ドイツの人口移動とその要因

### (1) ドイツの都市圏人口の推移

ドイツ国内で人口100万人以上の都市圏は、ベルリン、ハンブルグ、ミュンヘン、ケルンの4都市圏である。最も人口の大きいベルリン都市圏の人口は約351万人（2015年）であり、ドイツの総人口に対する割合は2015年時点で約4%である。東京都市圏が日本の総人口に占める割合約29%と比較すると小さい値であり、人口の分散がうかがえる。



出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) ドイツにおける都市圏人口は、各都市の人口を指す。

## (2) 人口分散の要因

ドイツにおける人口分散は、以下のとおり多極分散型の地域政策の成果であると指摘されている。また、小国等が乱立していた歴史的背景も分散型都市構造の一因とされている。

### ● 空間整備法<sup>1</sup>による多極分散型の地域政策

都市への人口集中が生じていない理由のひとつは、後述する空間整備法により、多極分散型の地域政策が進められた結果であると考えられている。中心地構想に基づき大小の都市が存在し、居住する地域に関わらず、ドイツ全土で基本的な公共サービス（情報通信、医療、初等・中等教育）を受けることが可能となっている。

戦後西ドイツの地域政策の特徴は、人口の一極集中を避け、中小都市を分散させている点にあり、その点で日本の地域政策、特に全国総合開発計画（全総）のモデルとされてきた。統一後の現在でも人口100万人以上の都市はベルリン、ハンブルグ、ミュンヘンなど数カ所に限られ、それら大都市の周りに人口数万人規模の中都市が、さらにその周りに数千人規模の小都市と田園地帯が広がるという構造になっている。結果として、農村部から中小都市へのアクセスがよく、就業や生活がしやすくなる。（中略）このような多極分散型の地域政策の源は1965年の空間整備法（Raumordnungsgesetz）に遡る。

出所：市田知子「EU条件不利地域における農政展開 ドイツを中心に」（2004年）p.140

このような中心地の認定は都市の格付けによって自由な発展を規制することになるが、それは同時に、中小都市の衰退防止になるし、過疎の進行を防止することにもなる。フランスやイタリアのように過疎地域が広がらないのはこの政策の成果と考えられている（Blotevogel, 1996）。

出所：森川洋「ドイツにおける中小都市や農村地域の人口増加とその要因」（2010年）p.10

### ● 19世紀末まで小国や都市等が乱立

上記に加えて、「新たな『国土のグランドデザイン』構築に関する有識者懇談会」資料（国土交通省、2014年5月）においては、ドイツでは19世紀末まで統一国家がなく、小国・都市・王国・公国が乱立していた歴史的経緯も、分散型の都市構造の理由として挙げられている。

<sup>1</sup> 原文では「Raumordnungsgesetz」。「空間計画法」と訳している日本語文献もある。



### 3. ドイツの過疎地域の捉え方と過疎地域を支える法律

#### (1) 過疎地域に対する捉え方

##### ● ドイツ国内での人口移動と周辺国との関係

ドイツには「過疎地域」に相当する言葉はなく、「人口が希薄な地域」あるいは「農村」と呼ばれている。ドイツにおいては「少子化」「移民」「東ドイツの過疎化」の3点が人口問題として認識されており、このうち東ドイツの過疎化については、産業が弱いことや西ドイツへの人口流出が生じていることから、取り残されていく地域となっている。その一方で、ヨーロッパ統合の流れの中で隣接するポーランドとの関係が強化されていくとの見方があり、ドイツ国内では過疎地域である東ドイツも周辺地域との関係を捉えれば中心となり得ることから、あまり悲観視はされていない。

##### ● 地理的条件

日本の過疎地域とは地理的条件が異なる。ドイツでは過疎地域でも比較的なだらかな地形を有しており、急峻な地形の日本の遠隔地とは違いがある。遠隔地に鉄道や道路等のインフラ整備を行う場合に膨大な費用を要する訳ではないとされる。

##### ● 景観の維持

ドイツでは、農地の荒廃が嫌悪されている。このため、人口維持そのものではなく、農業政策の一環として農地を適正に管理することを目的に農村地域に人を存在させる取組が行われている。条件不利地域とされる農地は丘陵地の草地が多く、荒廃すると森林化が進行する。このような森林は、管理されている森林とは異なり景観が悪いため、ハイキング等に訪れる観光客の減少にもつながるため問題とされている。

#### (2) 過疎地域を支える法律とその目的

対象地域を過疎地域に限定したものではないが、過疎地域を支える法律として「ドイツ連邦共和国憲法」(連邦基本法)および「空間整備法」がある。

ドイツ連邦共和国憲法においては「同等の生活条件」<sup>2</sup>が理念として掲げられており、全国どこに住んでいても(すなわち過疎地域においても)基本的な生活サービスを享受することができる。このことは、連邦政府の立法権の範囲を定める憲法第72条(2)において、以下のとおり定められている。

#### ドイツ連邦共和国憲法 (1949年)

目的	第72条 (2) 連邦が立法権を有するのは、連邦領域における価値の等しい生活環境の創出のため、または、国家全体の利益に関わる法的あるいは経済的統一の維持のため、連邦法による規律が必要となる場合であり、かつその限りにおいてである。
----	---

出所: Gesetze im Internet (<https://www.gesetze-im-internet.de/>)

<sup>2</sup> 原文では「gleichwertiger Lebensverhältnisse」であり、直訳すると「価値の等しい生活環境」。日本語文献では「同等の生活条件」と訳されているもののほか、「生活条件の同等性」とされているものもある。

これを実現するために、連邦空間整備法に基づく空間整備政策が実施されている。空間整備法第1条には空間整備の責務と基本理念が定められており、ここにおいても同等の生活条件の創出が掲げられている。また、同法第2条には8項目からなる空間整備の原則が定められており、都市部と農村部のバランスの取れた発展や、過疎地域も含む全国での基本的な生活サービスの提供、後進地域の改善等が含まれている。

**空間整備法（1965年） ※抄訳**

目的	<p>第1条</p> <p>(2) 第1項の責務を果たす際の基本理念は、空間の持続的発展であり、この空間の持続的発展により、空間に対する社会的および経済的要求と、空間の持つ生態学的機能との間に調和がもたらされ、部分領域において価値の等しい生活環境を創出する、持続可能かつ広範囲にわたり均衡のとれた秩序形成が実現される。</p> <p>第2条</p> <p>(2) 空間整備の原則は、とりわけ以下の項目である。</p> <p>1. ドイツ連邦共和国の全体空間およびその部分領域においては、社会、インフラ、経済、生態学および文化の観点から調和のとれた環境の実現を目指さなければならない。その際、生存のための持続的な準備措置を保障し、持続的な経済成長と革新を支援し、発展の潜在的可能性を保障し、かつ資源を持続的に保護しなければならない。これらの責務は、人口集中地域と地方の地域、および、構造的に強固な地域と脆弱な地域において、等しく果たされなければならない。人口統計学的、経済的および社会的課題ならびに、その他の構造変化に関する課題を顧慮し、人口と雇用の増加や減少も考慮しなければならない。また地域的な開発コンセプトや、州計画および地域計画に関する需要予測についても考慮に含めなければならない。地域間の空間的および構造的な不均衡の是正を目指さなければならない。空間利用の方法に関しては、その可能性が長期的に確保されなければならない。</p> <p>3. 生存に必要なサービスやインフラの供給、特に、すべての人々を対象とした基礎的な生活保障に係わる施設や提供物の利用は、部分領域における機会享受の公平性確保のため、適切な方法で保証されなければならない。これは人口の少ない地域においてもあてはまる。社会的インフラは、中心となる地区において優先的に整備されるものであるが、こうした中心地区開発コンセプトにおいては、その利用およびサステナビリティの基準を、地域的な要求に柔軟に適応させなければならない。これは、町の中心部および地域の中心地区を、サービスやインフラ提供の中心地として維持するために必要な、空間的前提条件である。また、危機的状況にあるインフラの保護を考慮しなければならない。これは、持続的な移動性確保と、統合された交通システム確立のために必要な、空間的前提条件である。高速かつ支障のない旅客輸送および貨物輸送による、部分領域間の容易な移動が目指されなければならない。特に交通負荷の高い地域および回廊地帯では、より環境にやさしい交通手段へ移行するための前提環境が改善されなければならない。レールや水路がその一例である。交通負荷を軽減し、追加的交通の発生を防止するような空間的構造を構築しなければならない。</p>
----	--

4. 空間開発は、長期的に競争力があり、空間的に均衡のとれた経済構造およびインフラストラクチャーの構築、ならびに、雇用および職業訓練枠の十分かつ多様な提供を考慮したうえで行わなければならない。地域が持つ成長および革新へのポテンシャルは、部分領域において強化されなければならない。特に、全体的な生活環境が連邦平均を著しく下回る地域、もしくは下回ることが懸念される地域（構造的に脆弱な地域）においては、発展のための前提基盤が改善されなければならない。これは将来への備えとしての社会保障、および、産業立地と結びついた原料を、秩序立てて探し出し獲得するために必要な、空間的前提条件である。低コストで安全かつ環境にやさしいエネルギー供給、およびエネルギーネットワークの拡充のための空間的必要条件を考慮しなければならない。地方の領域は、その様々な経済的および自然環境的な発展のポテンシャルを考慮し、独自の意味を持つ生活圈および経済圏として維持され、また開発されなければならない。これには地方の領域が持つ、環境および保養面での役割も含まれる。これは農林業と、その食料生産および原料生産のために、維持もしくは創出されるべき空間的前提条件である。

出所：Gesetze im Internet (<https://www.gesetze-im-internet.de/>)

## 4. ドイツの「過疎地域」の要件

### (1) 地域要件

ドイツには日本の過疎対策に類する明確な地域要件は存在しない。しかし、類似のものとして、以下に示す「空間整備法における中心地構想」および「地域的経済構造の改善（GRW）」が挙げられる。

#### ● 空間整備法における中心地構想

ドイツ全土を対象とする空間整備法においては、同等の生活サービスを実現するための主要な手段として「中心地構想」が用いられている。これに基づき都市が「上位中心地」「中位中心地」「下位中心地」「小中心地」の4階層に分類されており、階層ごとの施設整備水準に基づいて公共施設・民間施設が整備されている。中心地の認定や各階層の施設整備水準は州の裁量となっているため、州ごとに差がある。中心地の定義についても、行政的に区切られた市町村を指す場合以外に、州によっては市町村内の主要集落を指す場合、市町村内の建物が連担する集落を指す場合、中心施設が存在する集落を指す場合がある。また、中心地の階層数を3階層に減らしている州も存在する。

#### ● 地域的経済構造の改善（GRW）

経済活動に着目した地域要件として、地域的経済構造の改善（GRW）の地域指定がある。GRWは、特に構造改善を必要としている地域を対象とし、民間企業の新規設備投資や拡張投資等に対して補助・貸付を行う制度である。（制度詳細は後述）

対象地域はドイツ全土に258ある労働市場地域（※）を単位として指定されている。以下の指標により労働市場地域の順位付けを行い、対象地域の人口が国全体の人口の25.85%を超えない範囲で設定される。なお、地域経済の発展状況を反映するため、対象地域は定期的に見直される。

指標	内容	重み付け
失業率	2009年から2012年の平均失業率	45%
所得	2010年の社会保険加入者の1人当たり年間総所得	40%
労働力	2011年から2018年の労働力の見通し	7.5%
インフラ指標	2012年9月30日時点のインフラ指標	7.5%

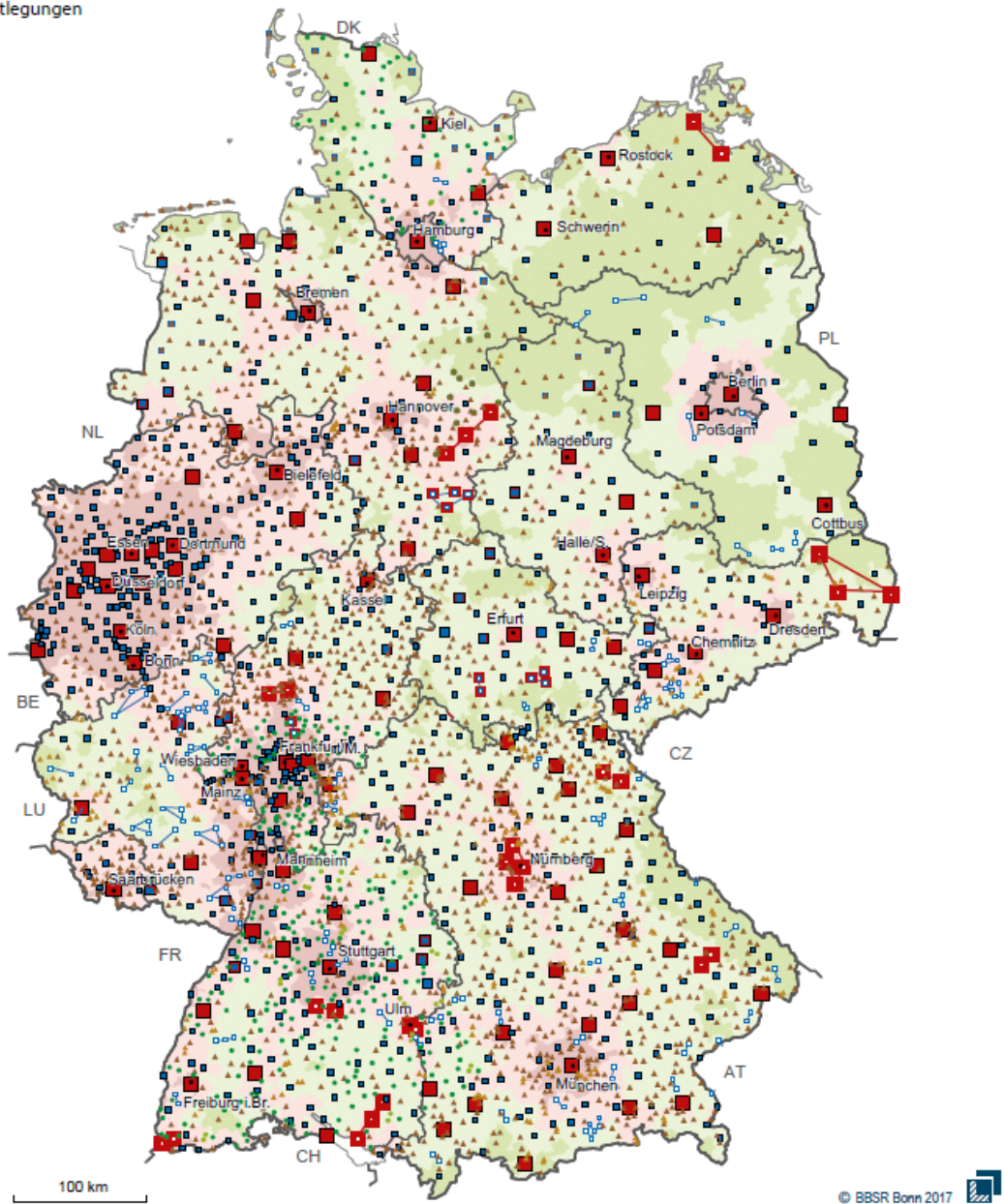
（※）労働市場地域とは、BBSR（Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development）が定める統計分析単位のひとつであり、地域の雇用の中心地と、そこに入出入りする通勤者が多い地域からなる。2018年時点ではドイツ全土が258の労働市場地域に分割されている。

(2) 地域指定状況

● 中心地構想

2015年12月時点の中心地の指定は下図のとおりとなっている。

Karte 12  
Zentralörtliche Festlegungen



Zentralörtliche Festlegungen, Stand Dezember 2015

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| ■ 上位中心地                        | ■ 下位中心地（中位中心地の一部機能を有する）        |
| ■ 上位中心地連合の構成部分                 | ■ 下位中心地連合（中位中心地の一部機能を有する）の構成部分 |
| ■ 中位中心地（上位中心地の一部機能を有する）        | ▲ 下位／基礎中心地                     |
| ■ 中位中心地連合（上位中心地の一部機能を有する）の構成部分 | ▲ 下位中心地連合の構成部分                 |
| ■ 中位中心地                        | ● 基礎中心地の機能を有する地域               |
| ■ 中位中心地連合の構成部分                 | ● 小規模中心地                       |
|                                | ● 小規模中心地連合の構成部分                |

Lagetyp nach erreichbarer Tagesbevölkerung

- sehr zentral
- zentral
- peripher
- sehr peripher

Datenbasis: Pläne und Programme der Länder  
Geometrische Grundlage:  
Gemeinden (generalisiert), 31.12.2014  
© GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: B. Zaspel-Helsters

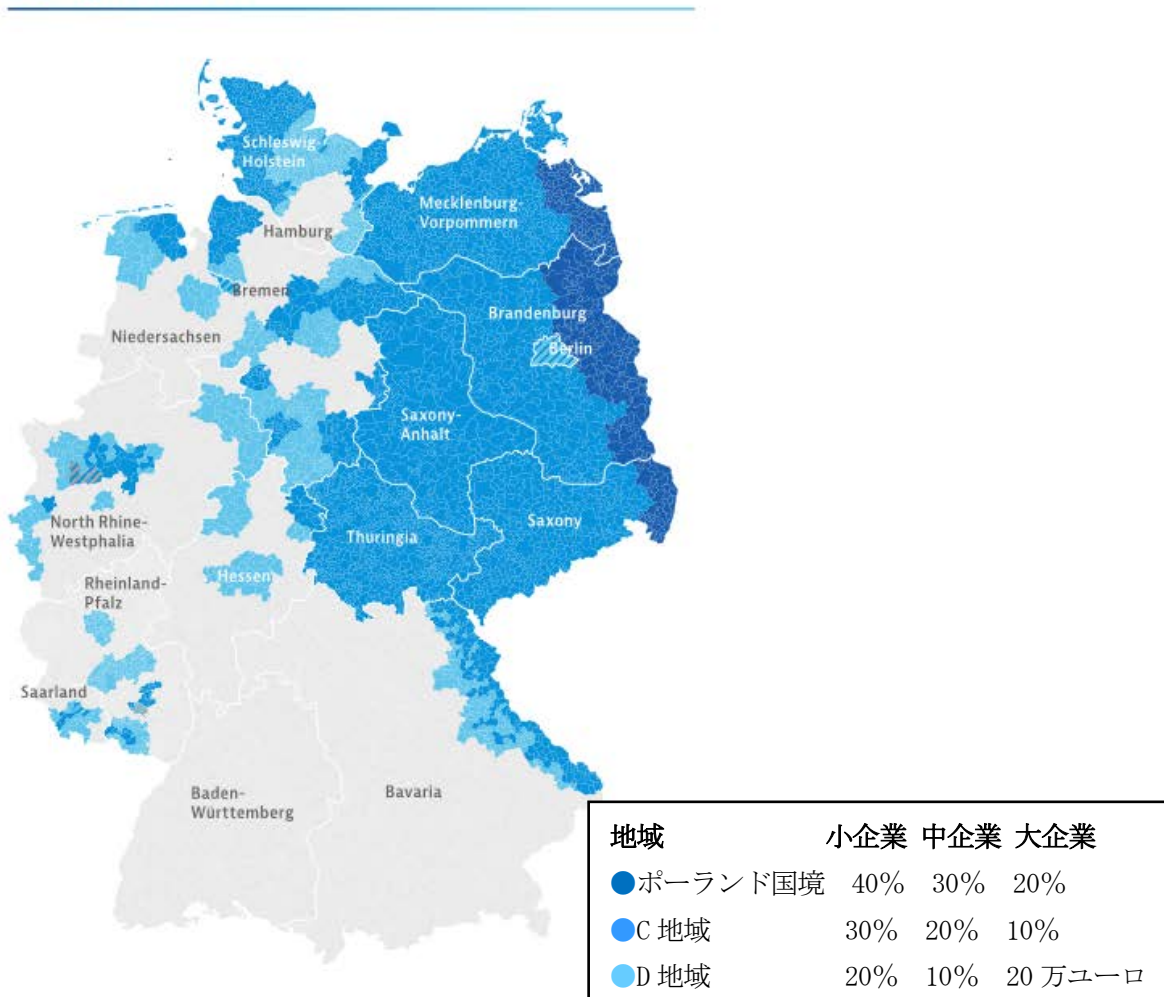
Anmerkung: Berlin ist im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009 als Metropole festgelegt, hat aber zugleich die Funktion eines Oberzentrums.

出所：BBSR「Raumordnungsbericht 2017」（2017年）より一部加工。

● 地域的経済構造の改善 (GRW)

2014年から2020年の地域指定は下図のとおりとなっている。指定地域は3段階（ポーランド国境地域、C地域、D地域）あり、地域区分および補助を受けようとする企業の規模によって補助率が異なる。

GRW Cash Grants: Available Incentives Rates by Region until 2020



Available Incentives Rates in Incentives Regions

Defined by the GRW Program

Region	Small enterprises	Medium-sized enterprises	Large enterprises
● Border area to Poland	max. 40 %	max. 30 %	max. 20 %
● C region	max. 30 %	max. 20 %	max. 10 %
● D region	max. 20 %	max. 10 %	max. EUR 200,000

出所：ドイツ貿易・投資振興機関ホームページ

## 5. ドイツの人口減少地域に対する主要施策

### (1) 主要施策の内容

#### ● 空間整備政策

ドイツにおいては、連邦共和国憲法に掲げる「同等の生活条件」を確立することを目標として、空間整備法に基づく整備が行われている。ここで「同等」とは、森川（2017）が指摘するように「全く等しい」ことを指す訳ではなく、一定の範囲内で生活サービスを利用できること意味しており、ドイツ国内でも地域によりある程度の格差が存在する。

たとえば、すべての人が小学校の前に住むことはできないが、小学生にとって徒歩30分以内で通学できればそれほど大きな負担にならないので、この範囲をもって小学校通学については「同等」の生活条件と考える。

出所：森川洋「ドイツの空間整備における「同等の生活条件」目標と中心地構想」（2017年）p. 2

「同等の生活条件」を実現するための具体的な手段が「中心地構想」であり、中心地（都市）の格付けを行い、各階層の施設整備水準に基づき、公共施設・民間施設が整備される。中心地の階層は、1968年に連邦と州の空間整備閣僚会議において「上位中心地」「中位中心地」「下位中心地」「小中心地」の4階層が導入された。中心地の認定は各州の裁量であり、州によっては下位中心地と小中心地を「基礎中心地」に統合し、3階層としているところもある。また、各階層の施設整備水準についても州の裁量となっている。一例として、バイエルン州の中心性指標は以下のとおりとなっている（2009年時点）。

	小中心地	下位中心地	中位中心地	上位中心地
小売販売額（100万ユーロ）	10	25	100	350
社会保険加盟従業者（人）	850	2,000	6,500	21,000
社会保険加盟通勤者（人）	500	1,200	4,000	12,000

出所：森川洋「ドイツにおける中小都市や農村地域の人口増加とその要因」（2010年）p. 11

これらの中心地（点）を道路や鉄道等（軸）で結ぶことにより、空間整備法に掲げる目標が実現される。なお、ドイツにおける地域間格差の是正は、空間整備政策と財政調整制度の両輪により行われている。

#### ● 地域的経済構造の改善（GRW）

連邦政府と州政府による共同事務のひとつとして、1969年から実施されている。GRWのCoordination Framework文書によれば、GRWの目的は、特に経済構造の改善を必要とする地域において開発を促進することであり、第一の目標は、それぞれの地域が質の良い雇用を生み出し、長期間にわたり保護することであるとされている。

具体的には、4.（1）地域要件により指定された対象地域内において民間企業が行う新規設備投資や拡張投資等に対して、補助や貸付が行われる。対象地域の区分や申請企業の規模により補助率が異なっており、経済状況が厳しい地域ほど、また、企業規模が小さいほど、補助率が高く設定されて

いる。地域区分ごとの補助率は以下のとおりである。2017年の予算額は624百万ユーロ（約789億円）である。

● **新規設備投資や拡張投資等に対する補助率**

地域	小企業	中企業	大企業
ポーランド国境地域	40%	30%	20%
C地域	30%	20%	10%
D地域	20%	10%	20万ユーロ

● **生存配慮の保障に関するアクションプログラム**

2011年から、「同等の生活条件」目標に基づき行政が提供してきた生活サービスの一部を、住民との協働により提供することを試みるモデル事業が行われている。その背景には、人口減少や高齢化を背景に、将来的に「同等の生活条件」の維持が難しくなるとの見方がある（後述）。行政による生活サービスの提供から民間事業者を通じた調達に移行していく中で、過疎地域においては民間事業者によるサービスも限られることから、住民との協働が模索されている。

モデル事業ではドイツ国内から21地区が選定され、人口減少下における地域の上下水道、交通、医療・介護、教育等のインフラのあり方を検討する地域住民主体のプロジェクトに対し、連邦政府から補助金や専門家派遣による3年間の支援が行われた。このプログラムに期待されていることは、①21のモデル地区において地域の存続のためのアイデアが出されること、②モデル地区の取組から他の地域に応用可能な対策を見出すこと、③モデル地区における課題とそれに対する解決策を踏まえ、現実に即した法令・基準のあり方の検討材料とすることの3点である。現実に即した規制改革の一例としては、1つの学校で職業学校、工業技術者学校等の機能をもたせるような設置基準の改正等の取組が想定されている。2011年から2016年までの予算額は6.5百万ユーロ（約8.2億円）である。



## (2) 主要施策の成果と課題

### ● 人口分散

2. (1) ドイツの都市圏人口の推移に示したとおり、ドイツ最大の都市圏であるベルリン都市圏においても総人口に占める都市圏人口の割合は4～5%で推移している。都市部への人口集中が生じていない要因として挙げられている空間整備政策は一定の成果を上げている。

### ● 「同等の生活条件」目標をめぐる課題

一方で、ドイツ連邦共和国憲法に掲げる「同等の生活条件」については、人口減少や高齢化を背景に、将来的に維持が困難になると予想されている。OECD(2007)は、BBR(the Federal Office for Building and Spatial Planning)の分析を引用し、ドイツ国内の多くの地域において、将来的に現在の生活サービスの維持が難しくなると指摘している。同分析によれば、農村地域の人口の31%が、平均より高い水準で公共サービス持続性に問題のある地域に居住しており、特に人口が希薄な地域等では高齢者人口の増加や開業医の偏在化・減少により、医療サービスへのアクセスが特に重要な課題であるとされている。

このような背景の下、ドイツ国内においても、同等性目標の見直しに向けた検討がなされている。森川(2017)は、2004年に当時のホルスト・ケーラー大統領が、経済的・社会的な意義や世代間の負担の観点から同等の生活条件の追及を疑問視する発言をしたことについて、「生活条件の同等性はこれまで形式的な決まり文句であったとしても、連邦国家の根幹にかかわる目標に対して大統領自らが異論を唱えたのは驚くべきことである。」と評している。同論文では、空間整備諮問委員会や連邦制度法に関する裁判事例においても、同等性目標の捉え方が見直されつつあることが紹介されている。

このような課題に対しては、新たな方法による生活サービスの提供が模索されている。霜田(2015)によれば、従来の行政が生活サービスを直接提供する形式から民間事業者を通じた調達に移行していくが、過疎地域においては民間事業者によるサービス提供も限定的であることから、地域住民との協働が大きなテーマとなっている。

### ● ドイツの農村地域政策に対する提言

ドイツの農村地域政策を評したOECDのレポートでは、上記のとおり基本的な公共サービスへのアクセスが将来的に課題となることを指摘したうえで、効果的な農村振興戦略として、以下の5点を提言している。

提言	内容
①農村地域のビジネス開発、イノベーションへの投資	公共財の提供および地域をターゲットとした教育・訓練により、事業開発とイノベーションを推進する。OECD 全域での優良事例に従い、アメニティベースの観光産業、中小の製造業、エネルギー生産、高齢者へのサービス等の分野において、補助金ではなく投資の増加や雇用創出を行うべき。イノベーション政策においては、都市部と農村部の違いを認識することが重要。

提言	内容
②アメニティ、エネルギーを基礎とした発展	<p>○景観の良さを活用した観光産業の振興</p> <p>ドイツの193の農村地域のうち、55地域が観光の魅力度で上位2分類に入っているが、このうち33地域は国境地域に位置しており、経済的困難や人口流出が問題となっている。このことから、特に農村地域では、アメニティを活用した地域振興施策が遅れていると言える。</p> <p>○再生可能エネルギーの活用</p> <p>ドイツでは再生可能エネルギーが17万人の雇用を生み、160億ユーロの収入、41億ユーロの輸出を生んでいる。農村地域では、バイオマス発電や、一部では風力発電や水力発電を行うことが可能。エネルギー政策と農村振興戦略を調和させることにより、農村地域での雇用創出と所得向上、環境問題の縮小が期待される。</p>
③より遠隔な農村地域におけるサービス提供	<p>主に旧東ドイツの人口が希薄な周辺地域では、高齢化の進行、人口減少、課税ベースの減少により、公共サービスを提供するための財政が逼迫している。人口動態予測では、このような状況は悪化すると予測されており、医療や教育等の主要なセクターにおいて、サービス提供の現代化が必要である。</p> <p>連邦政府による実証プロジェクトが一部の農村地域で実施されたが、OECD諸国における優良事例も踏まえ、これを国全体に拡大することが必要。</p>
④ルーラルプルーフィング <sup>3</sup> な国の政策を実現するための政府の改革	<p>農村政策の推進にあたっては、行政・民間の水平的な調整、各レベルの政府間の調整が不十分であり、中央政府レベルでの改善に向けたアクションが必要。</p> <p>州政府が大きな権限を持っているため、連邦政府は大きな方針を示すことと、モニタリングや政策評価に集中すべき。連邦と州の共同事務であるGAK、GRWも改革が必要であり、二つを統合して一つの地域政策とする方法も検討に値する。</p> <p>トップダウンではなく、自治体や民間組織を巻き込んだ取組が必要。このような取組はLEADER事業などで成功しているが、まだまだニッチなプログラムであり、大きなインパクトを与えるには至っておらず、さらに財源を投入するべき。このような地域住民主導のアプローチを主流にし、農村政策全体に溶け込ませていくことが重要。</p>

<sup>3</sup> ルーラルプルーフィングとは、英国では定着した農村政策の手法であり、農村の地理的・社会的特殊性によって政策が効果を発揮しないことがないように、農村の視点から政策を検査するという意味。  
出所：安藤光義「ルーラルプルーフィングとは何かー英国の農村政策の手法ー」

提言	内容
⑤農村地域の動向に関する情報に基づいたビジョン	<p>農村地域の価値が注目されている一方で、農村政策に関するリサーチが不足している。農業の中の一分野としてではなく、農村政策を専門に扱う調査機関が必要。また、連邦政府・州政府ともに、現在実施されている農村政策に関する支出の効率性や効果のモニタリングや評価を行うことが必要。</p> <p>国レベルの農村振興戦略は、農村地域・都市部・消費者・環境団体・農家・非農家等の様々な利害関係者の関心を反映すべきである。新たなビジョンは、農村振興に対する社会的な関心の高まりや消費者の新たなニーズが、農外収入に頼っている農村地域住民にとって大きな機会を生み出すことを強調すべき。</p>

出所：OECD「OECD Rural Policy Reviews Germany」（2007年）p.16-23 より日本総研作成。

## 第8章 EUの過疎地域と過疎対策

### 1. EUの概況

#### (1) EUの加盟国数・人口

2019年1月時点で28か国がEUに加盟しており、加盟国の総人口は5億1,246万人(2017年)、総面積は429万km<sup>2</sup>である。

平均人口密度は119人/km<sup>2</sup>であり、日本の334人/km<sup>2</sup>を下回るが、加盟国間に大きなばらつきがある。オランダやベルギーといった国土面積の小さな国ではそれぞれ411人/km<sup>2</sup>、372人/km<sup>2</sup>と我が国よりも大きな値となっている。一方で、フィンランドでは16人/km<sup>2</sup>(2017年)、スウェーデンでは23人/km<sup>2</sup>(2018年)となっている。

#### (2) 加盟国との関係

EUは28の加盟国からなる国家連合体であり、加盟国が主権の一部をEUに譲ることにより、経済的・政治的協力関係を持つ。共通外交・安全保障政策を取っているほか、共通通貨、単一市場を導入し、域内での人・物・サービス・資本の自由な移動が可能となっている。

EUでは、長期的な計画を持って政策を進めるために多年次財政枠組みが導入されており、2014年から2020年の7年間のEU予算は9,599億ユーロ(約115兆円)であり、単純平均では年間予算規模は約16.4兆円である。2016年のEUのGDPは約1,991兆円であり、EU予算はGDPの約0.8%となっている。なお、財源の9割以上はEUの独自財源(EU域外からの輸入に課される関税・砂糖税、EU加盟国の付加価値税の一定割合、加盟国の相対的富裕度に応じた分担拠出金)により賄われている。

## 2. EUの過疎地域の捉え方

### ● 経済発展の状況

EUには我が国の「過疎地域」と同等の概念は存在しないが、「他の地域と比較して低位にある地域」に対する支援という意味においては、経済発展状況が大きな要素となっている。この背景には、東欧・南欧諸国が加盟しEUが拡大していくに伴って、加盟国間の経済格差が拡大していったことがあげられる。この点で、我が国の置かれた状況とは異なる。

結束政策と呼ばれるEUの地域政策（後述）では「経済的、社会的、領土的結束」が目的として掲げられており、域内格差の是正と総体的な成長に向けた取組が行われている。後進地域を手厚く支援する観点から、一人当たりGDPや一人当たりGNIといった指標を用いて地域を捉えている。

### ● 人口密度

過疎地域に類する捉え方として、人口密度に基づく「人口希薄地域」がある。1995年に北欧2か国（フィンランド、スウェーデン）がEUに加盟したことに伴い、人口密度が極端に低い地域（人口希薄地域）も、他の地域と比較して低位にある地域として追加的な措置の対象とされた。

スウェーデンの「地域の競争力・起業家精神および雇用のための国家戦略 2007-2013」の中では、北部の人口希薄地域が、「極端に希薄な人口、（都市部への）距離が遠いこと、寒冷な気候といった条件が、産業の発展や地域の競争力を創出する機会に影響を及ぼしている」と指摘されている。

### ● 地理的条件による農業生産条件の不利

過疎地域の捉え方からは少し離れるが、EUでは「共通農業政策（CAP）」の一環として山間地域等の農業生産条件が整っていない地域を「条件不利地域」として指定し、農家に対する直接支払を行っている。過疎対策ではなく農業対策として行われており、日本の中山間地域等直接支払制度のモデルとなっている。ヨーロッパ諸国では、荒廃した農地は景観の悪さ等から嫌悪される傾向があり、直接支払も景観の保全や生物多様性の保全を目的として行われている。このような問題への関心が高いことは都市部の住民にも共通している。

### 3. EUの「過疎地域」の要件

#### (1) 地域要件

##### ● 結束政策の対象地域

EUの地域政策である「結束政策」はEU全域を対象としているが、地域間格差の是正の観点から、経済発展の状況に応じて対象地域を分類している。

EUでは加盟国をNUTSと呼ばれる地域統計分類単位(※)に細分化しており、結束政策の主要な財源である欧州地域開発基金(ERDF)、欧州社会基金(ESF)については、NUTS 2レベル(人口80万人～300万人、EU全域で281地域)の一人当たりGDPに応じて以下のとおり配分されている。また、結束政策のもう一つの財源である結束基金(CF)は、国単位で対象を定めており、一人当たりGNIがEU平均の90%未満の加盟国に対して配分されている。

目標	地域区分	予算配分(2014年～2020年)	基金	趣旨
成長と雇用への投資	後進地域(一人当たりGDPがEU27か国平均の75%未満)	総額約19.8兆円	ERDF ESF	最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する
	移行地域(一人当たりGDPがEU27か国平均の75-90%未満)	総額約3.8兆円		近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する
	中進地域(一人当たりGDPがEU27か国平均の90%以上)	総額約6.0兆円		知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する
欧州地域連携		総額約1.1兆円	ERDF	国境を越えた多国間・地域間協力を推進する
結束基金	一人当たりGNIがEU平均の90%未満(※国単位)	総額約8.0兆円	CF	社会的・経済的格差を減少させ、持続可能な発展を促進

出所：国土交通省国土政策局「欧州連合の地域政策等の概要」(国土交通省ホームページ)、欧州委員会「Financial Framework 2014-2020 as established by Council Regulation No1311/2013 (excluding adjustments)」より日本総研作成。※予算額は、欧州委員会資料のうち2011年価格表示のものを参照。

##### ● 人口希薄地域

EUの「2014-2020年の国家地域援助に関するガイドライン」において、人口希薄地域は「2010年のEUROSTAT人口密度に基づき、NUTS 2レベルで人口密度が8人/km<sup>2</sup>未満の地域およびNUTS 3レベルで人口密度が12.5/km<sup>2</sup>未満の地域」と定義されている。

##### ※ 地域統計分類単位(NUTS)

人口により各国を3段階に分類するEUの統計単位。各レベルの人口と2018年1月時点の地域数は下表のとおりである。

レベル	最小人口	最大人口	地域数
NUTS 1	300万人	700万人	104
NUTS 2	80万人	300万人	281
NUTS 3	15万人	80万人	1,348

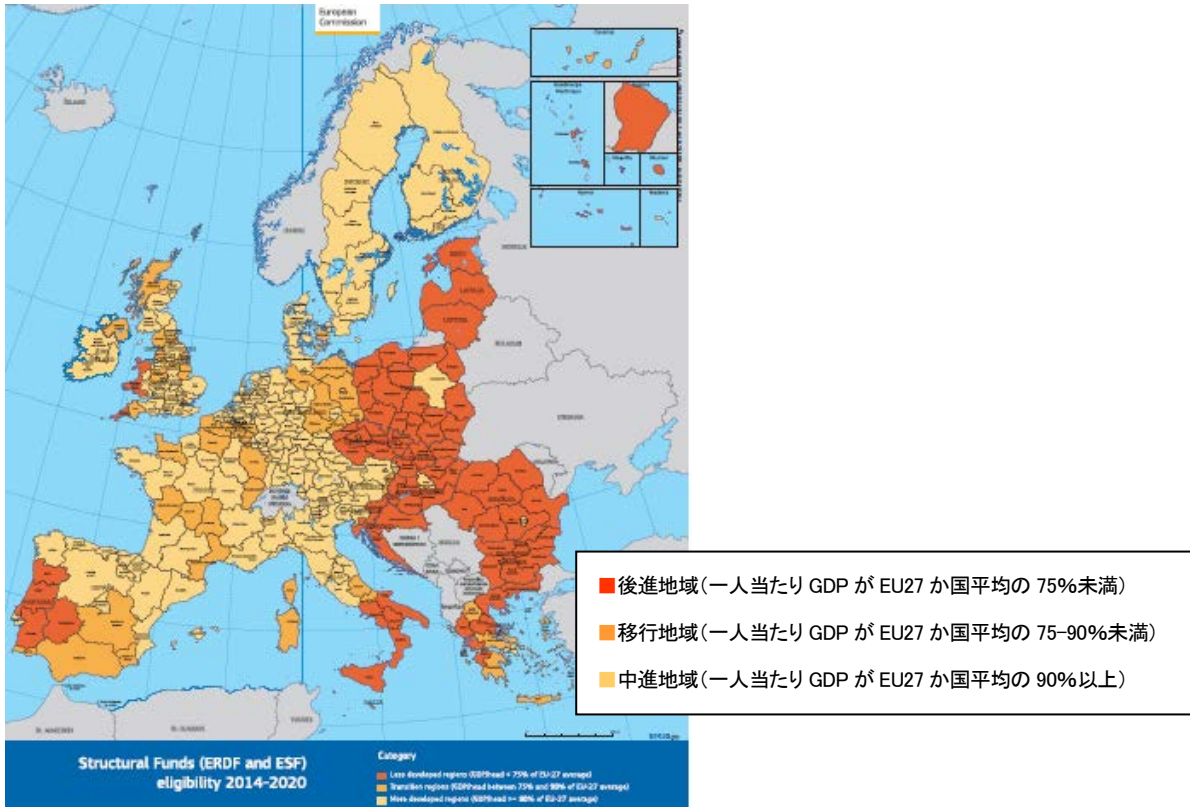
出所：欧州委員会ホームページ

(2) 地域指定状況

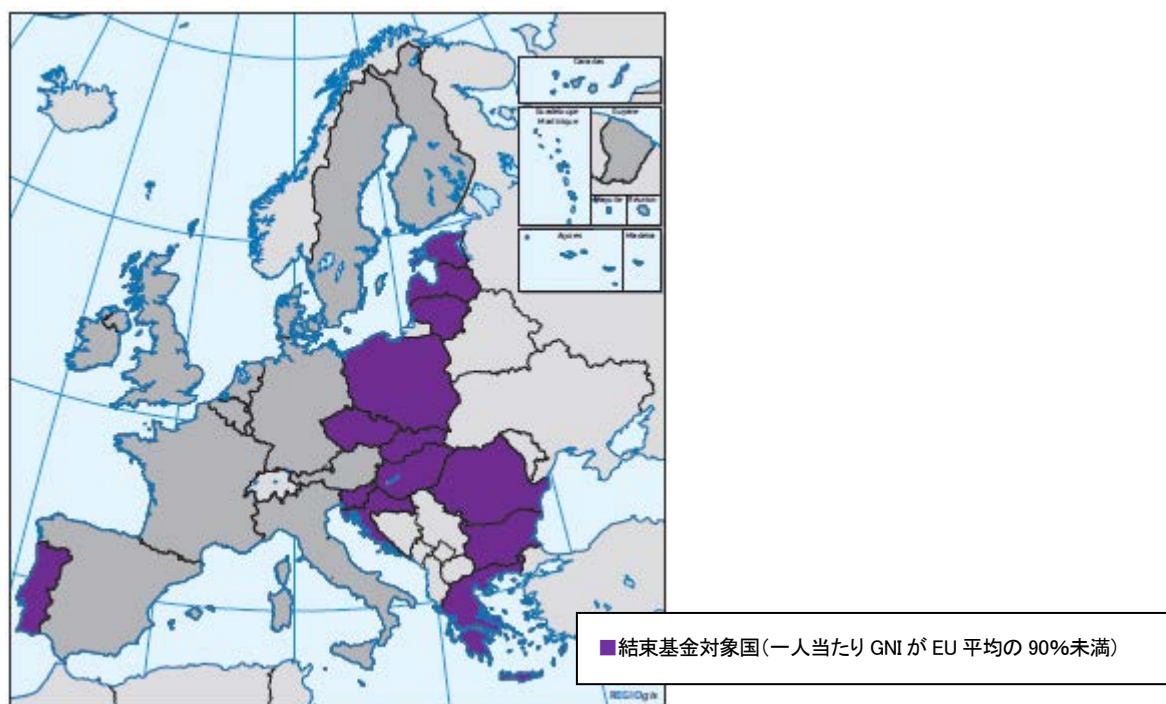
● 結束政策の対象地域

2014年から2020年の地域区分は下図のとおりである。

欧州地域開発基金（ERDF）および欧州社会基金（ESF）



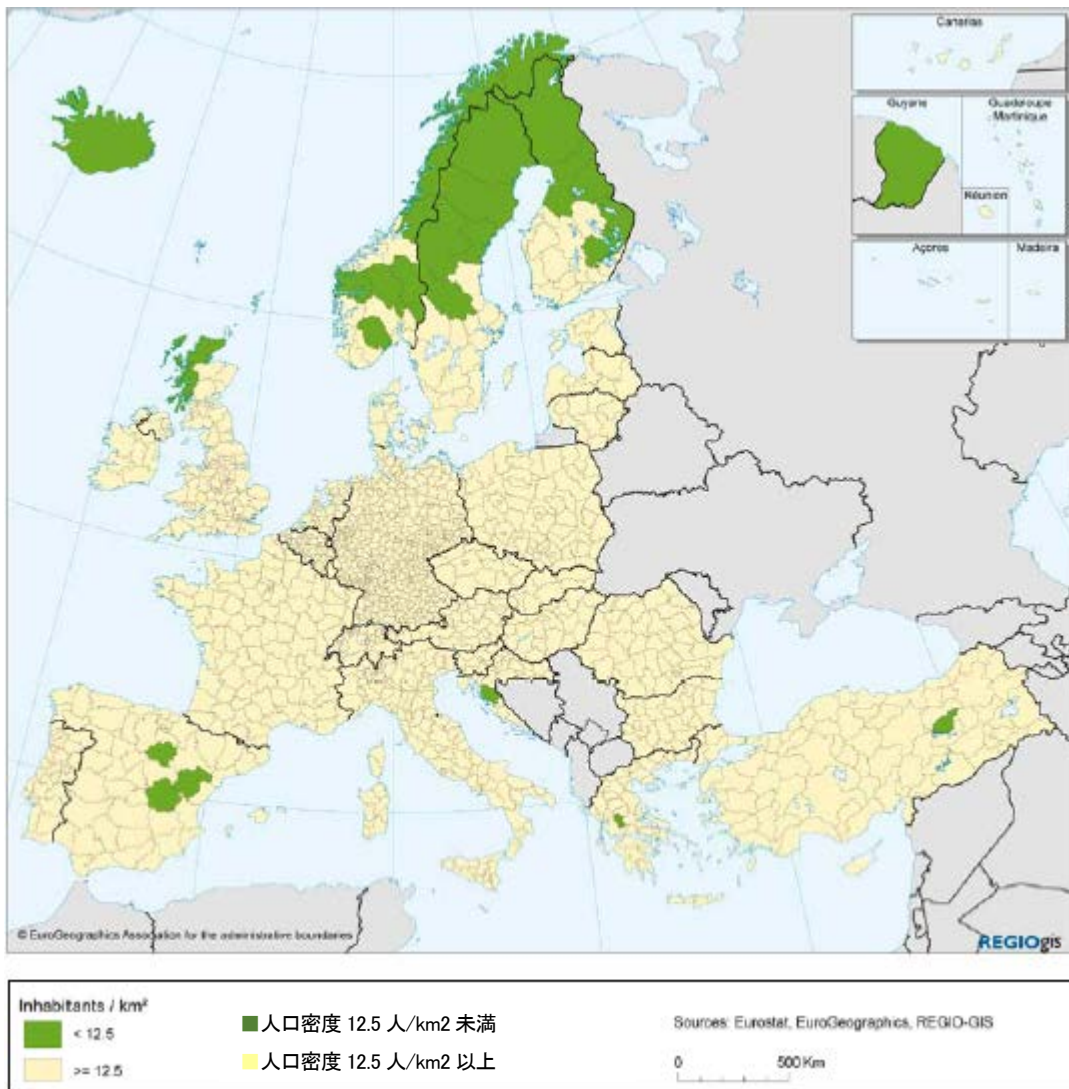
結束基金（CF）



出所：欧州委員会ホームページ

● 人口希薄地域

NUTS 3レベルにおける人口希薄地域に該当する地域は下図のとおりである。



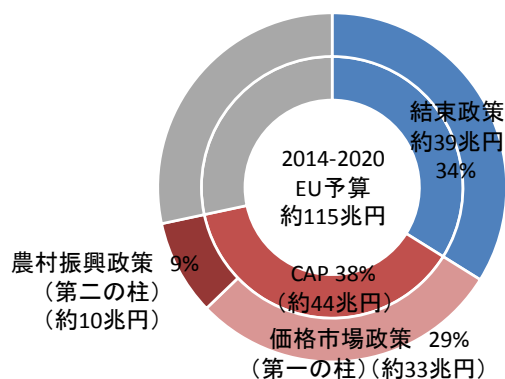
出所：欧州議会「Sparsely populated and under-populated areas」(2016年) p. 2



## 4. EUの人口減少地域に対する主要施策

### (1) 主要施策の内容

EUの地域振興政策には、地域政策としてEU全域を対象に行われている結束政策と、共通農業政策の一環として行われている農村振興政策がある。2014年から2020年のEU予算に占める割合は下図のとおりであり、結束政策が34%、共通農業政策が38%（うち農村振興政策は9%）である。



出所：欧州委員会「Financial Framework 2014-2020 as established by Council Regulation No 1311/2013 (excluding adjustments)」より日本総研作成。

### ● 結束政策における人口希薄地域への追加的な予算配分

EU域内の社会的・経済的・領土的な結束を実現するため、域内格差是正と総体的な成長を目標とした政策が行われている。2010年から2020年までのEUの中期成長戦略「欧州2020」において掲げられている「スマートな成長」「持続可能な成長」「包括的な成長」に対応し、以下の11のテーマが設定されている。

2014～2020年結束政策のテーマ		
1. 研究とイノベーション	5. 気候変動と危機回避	8. 雇用と労働市場
2. 情報通信技術	6. 環境と資源効率	9. 社会的包摂
3. 中小企業の競争力	7. 輸送・エネルギー網	10. 教育と訓練
4. 低炭素経済への移行		11. 効率的な行政

出所：駐日欧州連合代表部ホームページより日本総研作成。

2014-2020年の結束政策の予算3,251億ユーロ（約39兆円）の内訳は下表のとおりとなっており、上述の経済発展状況に応じた「後進地域」「移行地域」「中心地域」への配分のほかに、「最遠隔地域および人口希薄地域 (Outermost and sparsely populated regions)」への配分がある。これらの地域への配分額は13.8億ユーロ（約1,661億円）と、結束政策の予算全体の約0.4%を占める。

項目	予算額（百万ユーロ）
若者の雇用イニシアチブ	3,000
後進地域	164,279
移行地域	31,676
中心地域	49,492
欧州地域連携	8,948
結束基金	66,362
<b>最遠隔地域および人口希薄地域</b>	<b>1,386</b>
端数	3
小計	325,149

出所：欧州委員会「Financial Framework 2014-2020 as established by Council Regulation No 1311/2013 (excluding adjustments)」より日本総研作成。

なお、これらの地域への配分額は、当該地域の住民一人当たり年間 30 ユーロとして計算することが欧州委員会の規程 (Regulation 1303/2013) Annex VII において定められている。また、同規程第 92 条第 1 項の (e) では、最遠隔地および人口希薄地域に該当する地域が下表のとおり定められている。

区分	該当地域
最遠隔地域	<p>欧州連合の機能に関する条約第 349 条に定める地域。具体的には以下の 9 つの地域を指す。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・グアドループおよびレユニオン（フランス海外県）</li> <li>・マヨット（フランス海外県）</li> <li>・フランス領ギアナおよびマルティニーク（フランス海外県）</li> <li>・サン・マルタン（フランス海外準県）</li> <li>・マデイラ諸島およびアゾレス諸島（ポルトガル自治領）</li> <li>・カナリア諸島（スペイン自治州）</li> </ul>
人口希薄地域	<p>1994 年のノルウェー・オーストリア・フィンランド及びスウェーデンの EU 加盟に関する条約のプロトコル 6 第 2 条に定める基準を満たす NUTS 2 レベルの地域。人口密度が 8 人/ km<sup>2</sup> 以下の地域とされているが、これに隣接するより小さな地域で同じ人口密度を満たす範囲にも拡大することが可能とされている。</p> <p>具体的には、フィンランドおよびスウェーデンの以下の地域が該当する。</p> <p>○フィンランド</p> <p>Lappi 県、Kainuu 県、Pohjois-Karjala 県および Etela-Savo 県からなる北部及び東部の NUTS 2 地域およびこれに隣接する以下の地域</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・Pohjois-Pohjanmaa 県のうち、Ii 郡、Pyhäntä 郡、Kuusamo 郡および Nivala 郡</li> <li>・Pohjois-Savo 県のうち、Nilsia 郡</li> <li>・Keski-Suomi 県のうち、Saarijärvi 郡および Viitasaari 郡</li> <li>・Keski-Pohjanmaa 県のうち、Kaustinen 郡</li> </ul>

	<p>○スウェーデン</p> <p>Norrbottn 県、Vasterbotten 県および Jamtland 県からなる北部スウェーデンの NUTS 2 地域。ただし、以下の地域を除く。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ Norrbotten 県のうち、Luleå コミューン、Boden コミューンのうち Överluleå 教区、および Piteå コミューン (Markbygden 地区を除く)</li> <li>・ Västerbotten 県のうち、Nordmaling、Robertsfors、Vännäs および Umeå コミューン、Skellefteå コミューンのうち Boliden、Bureå、Burträsk、Byske、Kågedalen、Lövånger、Sankt Olov、Sankt Örjan、Skellefteå 教区</li> </ul> <p>ただし、以下の隣接する地域を含む。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ Västernorrland 県のうち、Ange および Sollefteå コミューン、Sundsvall コミューンのうち Holm および Liden 教区、Örnsköldsvik コミューンのうち Anundsjö、Björna、Skorped および Trehörningsjö 教区</li> <li>・ Gävleborg 県のうち、Ljusdal コミューン</li> <li>・ Kopparberg 県のうち、Älvdalen、Vansbro、Orsa および Malung コミューン、Mora コミューンのうち Venjan および Våmhus 教区</li> <li>・ Värmland 県のうち、Torsby コミューン</li> </ul>
--	--

出所：欧州連合「Regulation 1303/2013」（2013 年）および「Treaty of Accession of Austria, Finland and Sweden」（1994 年）より日本総研作成。

● LEADER 事業

LEADER 事業は EU の農村振興政策の一つであり、小地域（原則として人口 1 万人から 15 万人）の公共・民間両部門の代表からなる小地域活動集団（Local Action Group: LAG）が主導して、総合的かつ他部門の地域に根ざした小地域振興戦略（Local Development Strategy: LDS）を実施している。従来の国・地域レベルによるトップダウンの支援は必ずしも住民のニーズを捉えたものではなかったことを背景に、地域の実情を踏まえたボトムアップ型の取組として導入された。

LEADER 事業の沿革は下表のとおりであり、1991 年に導入され、予算規模や活動組織数が拡大しながら現在に至っている。導入当時は構造政策の一部であったが、2007 年からは共通農業政策（CAP）に統合されている。また、導入当時は対象地域が「自然的・地理的に条件に恵まれない農村地域」に限られていたが、2000 年の第三期以降は対象地域が EU 全体の農村地域に拡大された。

年代	予算額／対象	内容
1991～1993	総額約 542 億円 12 か国 (217LAG)	対象地域は「自然的・地理的に条件に恵まれない農村地域」に限定。具体的には、構造基金の目標 1、目標 5b、目標 6 に該当する地域とされ、以下①～③のとおり。 ① 一人当たり GDP の過去 3 年平均が EU 平均の 75%未満の地域（目標 1） ② 一人当たり GDP が EU 平均以下で、(1) 農業従事者割合が高いこと、(2) 農業所得が低いこと、(3) 人口密度が低く過疎化が顕著であ

		ること、の少なくとも2つの要件を満たす地域（目標5b） ③ 人口密度が8人/km <sup>2</sup> 以下の地域（目標6） EUの構造政策（EU域内の地域間格差を是正し結束と連帯を確保するための地域政策）の一部として位置づけ 欧州農業指導保証基金（EAGGF）、欧州地域開発基金（ERDF）、欧州社会基金（ESF）を財源として3年間実施
1994～ 1999	総額約2,046億円 15か国（906LAG）	3年から6年間に延長。予算規模・事業実施対象地区数拡大 EAGGF、ERDF、ESFを財源として実施
2000～ 2006	総額約2,527億円 21か国（1143LAG）	対象地域をEU全体の農村地域に拡大 EAGGFを財源として実施
2007～ 2013	総額約6,619億円 27か国（2402LAG）	EU共通農業政策（CAP）の価格市場政策（第一の柱）、農村振興政策（第二の柱）のうち農村振興政策の一部として位置づけ。欧州農業農村振興基金（EAFRD）を財源として実施
2014～ 2020	総額約8,424億円 28か国（3069LAG）	欧州農業農村振興基金を欧州地域開発基金等とともに欧州構造・投資基金としてグループ化（LEADER事業は欧州農業農村振興基金以外の欧州構造・投資基金を活用可能）

出所：一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT No. 425 EUのLEADER事業を通じたボトムアップ型の地域振興～フィンランドにおける事例調査を通じて～」(2015年)、欧州委員会「EU Rural Review 11 ‘LEADER and Cooperation’」(2012年)、欧州委員会「ESIF 2014-2020 FINANCES PLANNED DETAILS」、European Network for Rural Development ホームページより日本総研作成。

2014-2020年のCAP予算は3,628億ユーロであり、EU予算全体の約38%を占める。このうち、LEADER事業を含む「第二の柱」（農村振興政策）の予算は85億ユーロであり、EU予算全体の約9%である。第二の柱（農村振興政策）には、農業近代化助成、早期離農促進・青年新規就農、環境・気候保全対策、条件不利地域助成、農村インフラ整備、林業対策等が含まれる。EU予算と各加盟国の予算により実施されるが、各加盟国は、農村振興政策の財源として配分されるEU予算の少なくとも5%をLEADER事業に支出しなければならないとされている。農村振興政策に係るEUの財政負担率の上限は地域により以下のように定められているが、LEADER事業を含む特定の事業への支出に対しては、さらに高くできるとされている。なお、EUの財政負担率の下限は20%である。

第5表 EAFRDによる拠出割合の上限

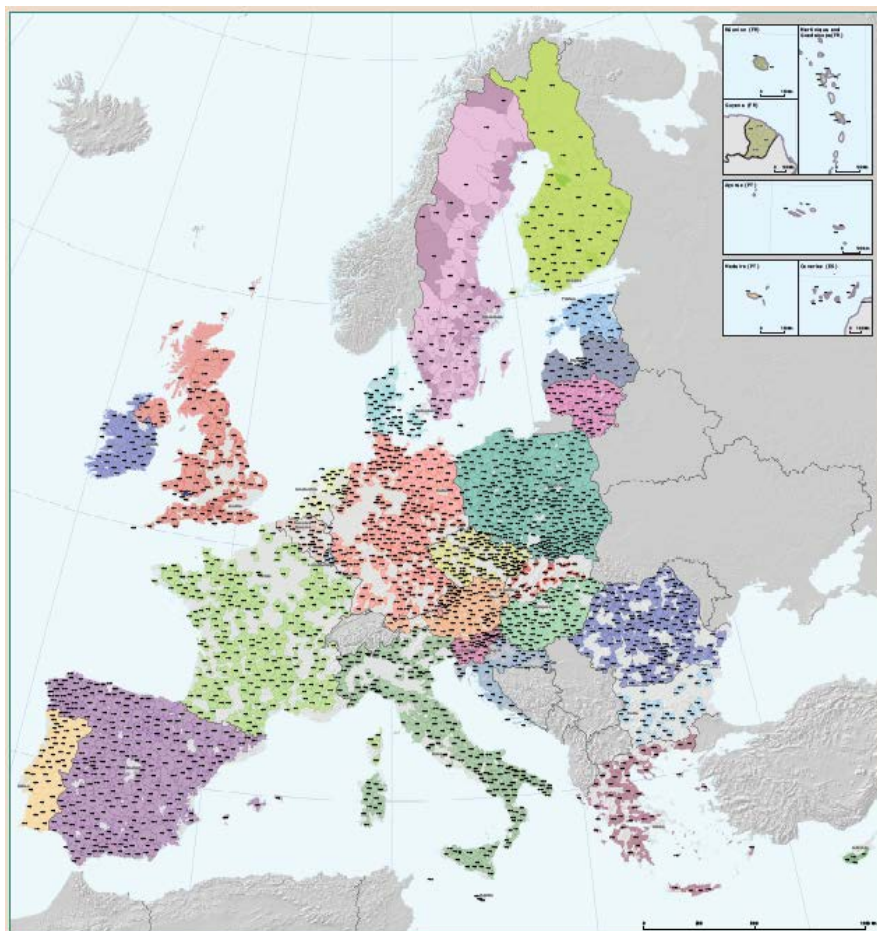
(単位 %)	
対象地域	上限
(a) 低開発地域, 最遠隔地域, エーゲ海小島しょ	85
(b) 一人当たりGDPが2007-13年のEU25か国平均値の75%未満であったが, 現状はEU27か国平均値の75%以上である地域	75
(c) 上記(b)以外の移行地域(一人当たりGDPがEU27か国平均値の75%から90%の間)	63
(d) その他の地域	53

出典 農村振興規則59条3項, 共通規定規則90条2項(c)を基に作成

出所：平澤明彦「EUの農村振興政策 2014～2020年の新たな枠組み」農林金融 2015.9

地域の実情に応じてLAG（小地域活動集団）と呼ばれる公共部門と民間部門のパートナーシップ組織を設立し、LAGはLDS（小地域振興戦略）を策定する。LAGはLDSに合致するプロジェクトの募集、選定、管理を行い、各プロジェクトに対してEU・加盟国からの資金が投入される。

2014年以降は、LEADER事業にかかるEU予算の財源が、欧州農業農村振興基金（EAFRD）に限らず他の欧州構造・投資基金（欧州地域開発基金ERDF、欧州海事・漁業基金EMFF）にも拡張された。これにより、対象地域は農村地域に限らず沿岸地域等も含まれることとなった。現在は、28か国に3,069のLAGが存在する。



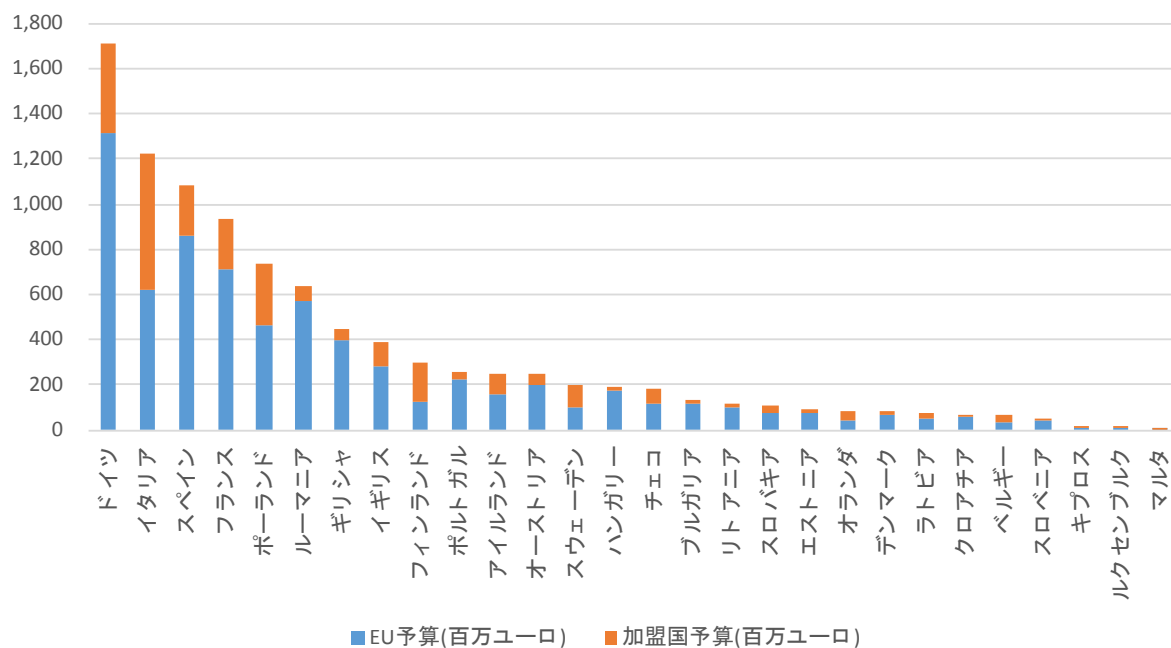
出所：ENRD「LEADER LOCAL ACTION GROUPS MAP」※図は2013年12月時点

2014-2020年の各加盟国のLEADER事業の予算（EU予算および加盟国予算の合計）は以下のとおりである。

加盟国	予算額（百万ユーロ）
ドイツ	1,708
イタリア	1,221
スペイン	1,083
フランス	938
ポーランド	735
ルーマニア	641
ギリシャ	448
イギリス	389
フィンランド	302
ポルトガル	256
アイルランド	250
オーストリア	247
スウェーデン	200
ハンガリー	192
チェコ	180
ブルガリア	131
リトアニア	114
スロバキア	106
エストニア	90
オランダ	83
デンマーク	81
ラトビア	79
クロアチア	68
ベルギー	64
スロベニア	53
キプロス	13
ルクセンブルク	11
マルタ	7

出所：欧州委員会「ESIF 2014-2020 FINANCES PLANNED DETAILS」より日本総研作成。

LEADER事業の予算(2014-2020年)



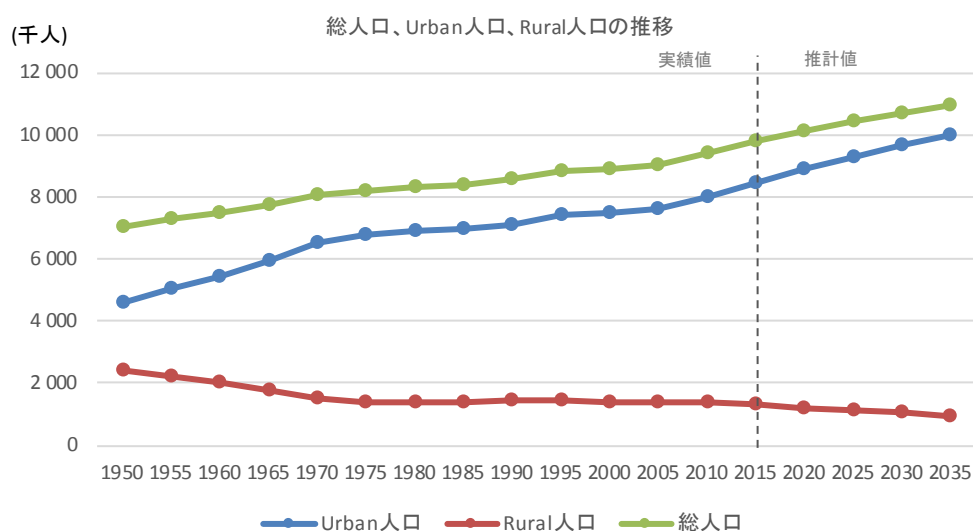
出所：欧州委員会「ESIF 2014-2020 FINANCES PLANNED DETAILS」より日本総研作成。

## 5. (参考) スウェーデンの過疎地域と過疎対策

### (1) スウェーデンの概況

スウェーデンの人口は約1,022万人(2017年)、国土面積は45.0万km<sup>2</sup>である。人口密度は23人/km<sup>2</sup>であり、日本の334人/km<sup>2</sup>を大きく下回る。

スウェーデンの総人口は増加傾向にあり、今後も増加すると推計されている。Urban人口も総人口と同様に増加傾向にあるが、Rural人口は今後も減少していく。なお、近年の人口増加の背景には、移民の存在があると言われている。



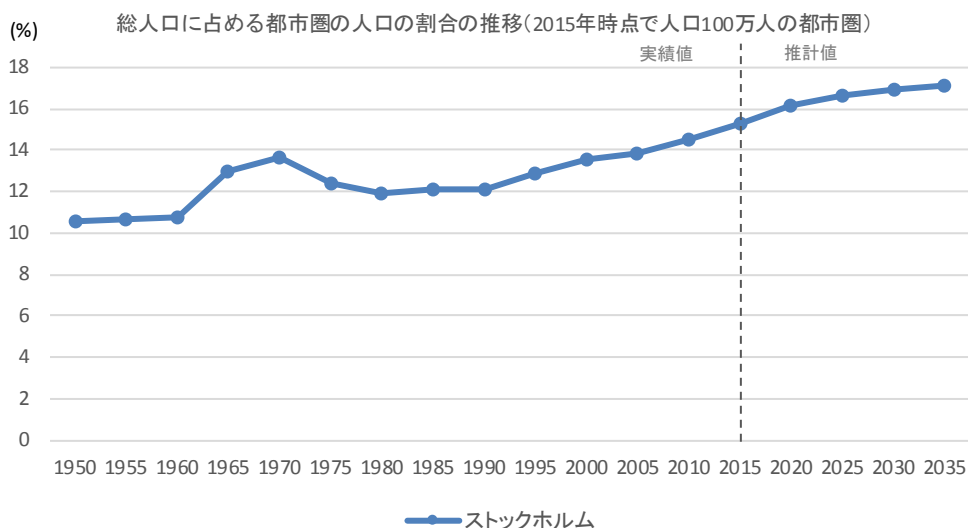
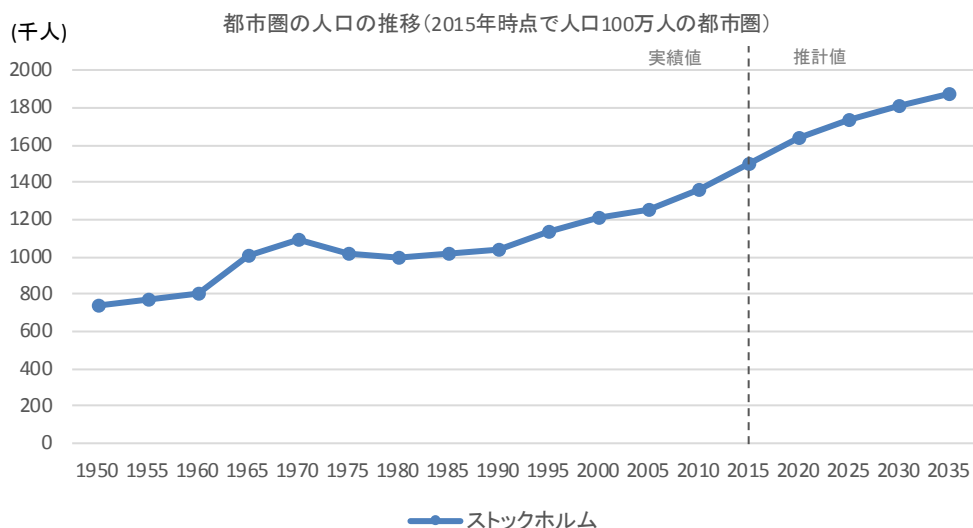
出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

注) Urban 地域：建物間の距離が200m以内で少なくとも200人以上の人口を有する地域

Rural 地域：Urban 地域以外

スウェーデン国内で人口100万人以上の都市圏はストックホルムのみである。2015年のストックホルム都市圏の人口は約136万人であり、スウェーデンの総人口に対する割合は約15%である。東京都市圏が日本の総人口に占める割合約29%と比較すると小さい値となっている。





出所：国連「World Urbanization Prospects 2018」

※スウェーデンにおける都市圏人口は、行政区界によらず一定水準以上の人口密度を有する連続した地域 (urban agglomeration) の人口を指す。具体的には、「tätort」と呼ばれる建物間の距離が200m以内で少なくとも200人以上の人口を有する地域とされている。

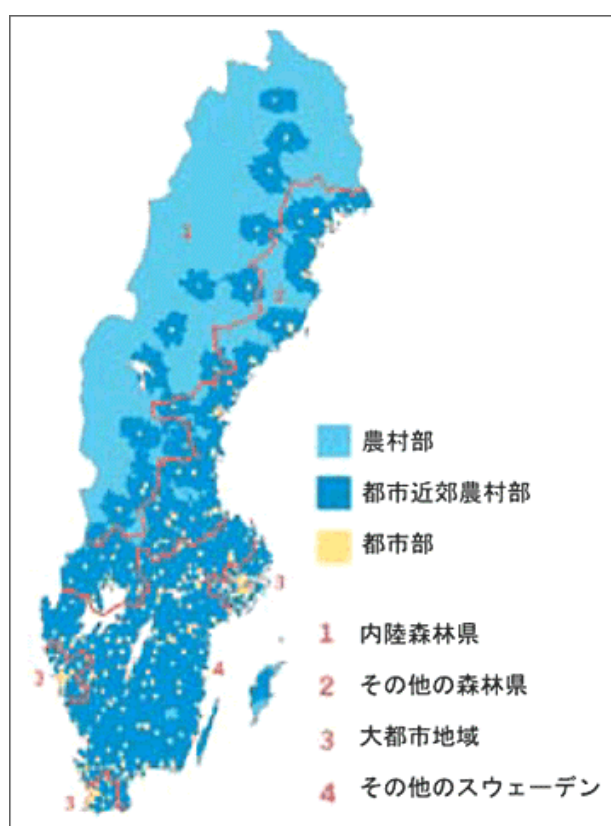
スウェーデン農村開発機関（現在は成長庁）では、人口および都市部までの所要時間により、下表のとおり「都市地域」「近郊農村地域」「遠隔農村地域」の3つの地域類型に分類している。なお、同じ地域類型について、資料によっては、「都市地域」「田園地域」「人口希薄地域」と翻訳されているもの、「都市部」「都市近郊農村部」「農村部」と翻訳されているものも見受けられる。

2003年時点では、スウェーデンの人口の76.0%が都市地域に、21.9%が近郊農村地域に、2.1%が遠隔農村地域に居住している。また、近郊農業地域では人口が増加し、都市地域および遠隔農業地域では人口が減少していることが指摘されている。

区分	定義
都市地域 (都市部)	人口 3,000 人以上の地域、および都市地域から車で 5 分以内の地域
近郊農村地域 (田園地域、都市近郊農村部)	最も近い人口 3,000 人以上の都市地域まで車で 5～45 分の地域
遠隔農村地域 (人口希薄地域、農村部)	最も近い人口 3,000 人以上の都市地域まで車で 45 分以上離れている地域、および本土と常時接続していない島

出所：中村仁美、小内純子、大野晃「スウェーデン北部の住民組織と地域再生」(2012年) p. vi、39

都市地域、近郊農業地域、遠隔農業地域の分布は下図のとおりである。(※図中では、それぞれ都市部、都市近郊農村部、農村部と記載されている。)



出所：国土交通省国土政策局ホームページ「スウェーデンの国土政策の概要」

近年では移民の受入れに伴い総人口が増加しているが、スウェーデンでは政府が各県の人口に応じて移民の受入れを割り当てているため、過疎地域においても人口が増加している。(ヨーロッパへの移民は、経済状況・雇用状況が良いイギリス、ドイツ、スウェーデンの3か国を目的地とすることが多い。)このような背景もあり、1991年以降は過疎地域に該当する県でも人口が維持されているが、1950年代から1970年代にかけては、過疎地域は大きな人口減少を経験している。また、移民により人口が維持されているものの、高齢化が問題となっているほか、各県の中でも県庁所在地に人口が集中していることが指摘されている。

## (2) スウェーデンの過疎地域の捉え方

### ● 経済発展や生活水準を強く意識

1990年代以前のスウェーデンでは、比較的貧しい地域や後発地域を対象とし、地理的な不利の一時的な補償を目的とした格差是正や再配分が行われていた。しかし、1990年代半ばに大きな方針転換があり、地域の競争力強化を目的とし、すべての地域を対象とした地域政策が行われている。新たなパラダイムでは、中央政府による画一的な政策ではなく、「下からの発展」と呼ばれるように、各地域がそれぞれの特性を活かした発展・成長を目指し、各地域が発展することによりスウェーデン全体も発展すると考えられている。このような転換の背景には、高齢化社会における福祉モデルの脆弱性、グローバル化社会における産業基盤の脆弱性、1995年のEU加盟があると指摘されている。

このような考え方の下、我が国の「過疎」のような人口動態のみに着目した捉え方ではなく、経済状況や生活水準を強く意識した地域の捉え方がされている。最もよく用いられる指標は所得水準と就業率であり、これらを高い水準に維持するためには、学歴や教育水準も重要とされている。

### ● 北部には人口希薄地域が存在

北部地域はスウェーデン国内でも人口密度が極端に低く、EUが定義する人口希薄地域に該当する。上記のとおり全地域において成長や競争力強化を志向しているが、スウェーデン経済産業省の予算においても北部地域への支援枠が存在しており、相対的に弱い地域を完全に無視している訳ではないと考えられている。

2006年から2013年までの地域政策の方針を示した「地域の競争力・起業家精神および雇用のための国家戦略 2007-2013」においては、5つの国家優先事項が示されており、そのうち5番目が北部の人口希薄地域に関するものである。そこでは、人口希薄地域について以下のように述べられている。

スウェーデン北部地域は、極端に人口密度が小さいこと・遠隔地であること・寒冷地であることなどの独特の条件が、産業や地域の競争力の発展に影響を与えてきた。天然資源を活用したり、基礎的な産業を洗練したり、近年では観光産業等への投資が行われたりすることにより、人口希薄地域における競争力強化のための環境が整備されつつある。行政・大学・産業の密接な協力が重要となっており、特にこのような地域では小規模事業者間の連携やネットワークの必要性が指摘されている。EUでは、北部地域の特殊な状況を鑑み、地域競争力と雇用の目的のもとに、EU結束政策において追加的な予算措置が講じられている。

出所：The Ministry of Enterprise, Energy and Communications 「A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013」 p. 27-28 (抄訳)

## (3) スウェーデンの人口減少地域に対する主要施策

### ● 結束政策

「地域の競争力・起業家精神および雇用のための国家戦略 2007-2013」では、スウェーデンの成長プログラムとEU構造・投資基金の枠組みが提供されており、国の地域政策とEUの結束政策が統合的に行われている。国家戦略において示されている5つの国家戦略事項は以下のとおりである。

- ① イノベーションと再生
- ② スキルの供給と高レベル労働力の供給
- ③ アクセス向上

- ④ 戦略的な国際協力
- ⑤ スウェーデン北部の人口希薄地域および都市の条件

前述のとおりスウェーデンにおいては各地域の生活水準の維持・向上が強く意識されており、所得水準を高めるためには給与の高い雇用を創出することが必要との考えから、後発地域も含めて研究開発やイノベーションに取り組むことが推奨されている。

阿部（2017）によるスウェーデンにおける2006年から2013年までの結束政策の分析では、スウェーデンに配分されたEU資金（欧州地域開発基金）がNUTS 2地域ごと・分野ごとに分類されており、「イノベーションと再生」に関する支出が多いこと、スウェーデン北部の3地域（表中の「北中部スウェーデン」「中部ノーランド」「北部ノーランド」）への支出が多いことが示されている。

地域 (NUTS2)	イノベーションと再生	アクセス向上	その他	技術的支援	合計	(%)
SE11 スtockホルム	27.0	9.0		1.5	37.6	4.0%
SE12 東中部スウェーデン	62.1	15.7		3.2	81.0	8.7%
SE21 スモーランド・諸島	43.1	21.6		2.7	67.4	7.2%
SE22 南部スウェーデン	32.5	17.7	17.7	2.8	70.7	7.6%
SE23 西部スウェーデン	51.0		10.0	2.5	63.6	6.8%
SE31 北中部スウェーデン	132.1	55.0		7.8	194.9	20.9%
SE32 中部ノーランド	130.5	39.0		7.1	176.6	18.9%
SE33 北部ノーランド	177.1	55.8		9.7	242.6	26.0%
スウェーデン全体	655.4	213.8	27.7	37.3	934.4	100.0%
(%)	70.1%	22.9%	3.0%	4.0%	100.0%	

(出所) European Commission (2010b), p.10.

出所：阿部望「スウェーデンの地域経済発展政策 中央政府の政策を中心に」（2017年）p.192

また、高い就業率や所得を維持するためには学歴や教育水準が重要との考えから、教育にも注力している。大学制度改革により地方部も含め全国に大学が設置され、大卒人材を輩出するとともに、地域の研究拠点を担っている。高い教育水準の背景には充実した教育支援があり、大学まで授業料が無償となっている。

このような取組の結果、スウェーデン国内の各NUTS 2地域は、一人当たりGDP、就業率、大卒者比率、ハイテク部門の雇用比率等のほぼ全ての指標において、EU平均を上回る水準を達成している。また、欧州委員会が発表する「地域競争力指標2013」「地域イノベーションスコアボード2014」等においても、EU域内のNUTS 2レベル地域の中で上位に位置している。

#### ● 住民組織による地域再生運動／LEADER事業

上記に加え、北部の人口希薄地域においては、地域内のニーズに地域住民自身が応える形の「新しい協同組合」と呼ばれる住民組織による地域再生活動が1980年頃から行われてきた。北部イェムトラント県における「イェムトラントモデル」が有名であり、取組を主導する地域住民、公的サポート、外部刺激の3要素が相互に積極的に協力し合うことが成功の鍵とされ、住民組織をサポートする中間支援組織が設立された。取り組み内容は、共同保育所、高齢者ケア、工芸、食品加工、村の売店、カフェ、ウール生産等、多岐にわたる。

行政が主導したものではなく、地域住民とエステルズド大学の先生が中心となり始まった取組である。当時は行政による生活サービスの提供が一般的であったため、次第に行政からの理解を得るようになった経緯がある。

取組が進みパターンとして定着した頃に、スウェーデンがEUに加盟（1995年）。それ以前は行政主導の地域政策が行われていたが、EUのLEADER事業では住民組織による活動が求められることとなった。イエムランド県においては、「新しい協同組合」により住民組織による活動を行っていた下地があったため、スムーズにLEADER事業へ応募することが可能であった。これによりEUの政策をうまく活用している地域として認められ、「イエムランドモデル」として事例が取り上げられている。

現在では、住民組織による活動はLEADER事業の一環としてEU資金を活用しながら行われている。スウェーデンには48のLAG（小地域活動集団）があり、スウェーデン全土をカバーしている。

# 参考資料 1 – 海外の人口減少地域に対する施策に関する調査の概要

## 海外の人口減少地域に対する施策に関する調査の概要

資料1-1

	基礎データ	地域指定		主要施策	予算・減税額 (対GDP比)	ポイント
		名称等	指標			
日本	人口:1億2645万人(2018年) 面積:378万km <sup>2</sup> 国家体制:立憲君主制 GDP:530兆2476億円(2016年) 市町村数:1,719(2018年)	過疎地域 ・ 市町村単位(一部旧市町村単位) ・ 国土の約6割、人口の約1割、 市町村の約5割(2018年)	・ 人口減少率 ・ 高齢者比率 ・ 若年者比率 ・ 財政力指数 等	<地方財政措置> 過疎対策事業債 <予算> 過疎地域等自立活性化推進交付金 <税制> 法人税等の減価償却の特例等	<地方財政措置> 約4,600億円(0.087%) (2018年) <予算> 約17億円(0.0001%) (2018年) <税制> 約6億円(0.0001%) (2016年)	—
フランス	人口:6,718万人(2018年) 面積:54.4万km <sup>2</sup> 国家体制:共和制 GDP:255兆3733億円(2016年) 基礎自治体数:35,499(2017年) ※為替レート:120.34円/ユーロ(2016年)	地域活性化区域 ・ 基礎自治体単位 ・ 国土の約1/3、人口の約1割(2014年)	・ 人口密度 ・ 人口減少の有無、 現役世代の人口減少の有無、 農業従事者割合 ・ 課税型EPCI(広域行政組織)に属すること	<税制> 企業への法人税等の減免等 <予算> 地域活性化優良モデル事業(地域開発プロジェクトへの補助)	<税制> 約340億円(0.013%) (2013年) <予算> 総額約280億円(0.011%) (2009年~2011年)	・ 「地域活性化区域」を指定し、企業への優遇税制を実施 ・ 「地域活性化優良モデル事業」により、地域のイノベーションを促進
韓国	人口:5,127万人(2016年) 面積:10万km <sup>2</sup> 国家体制:民主共和国 GDP:141兆4231億円(2016年) 基礎自治体数:227(2014年) ※為替レート:0.094円/ウォン(2016年)	新活力地域(成長促進地域) ・ 基礎自治体単位 ・ 国土の約5割、人口の約1割、基礎自治体の約9割(2004年)	・ 人口変化率 ・ 人口密度 ・ 住民税(所得割) ・ 財政力指数 ・ (成長促進地域は、地域アクセシビリティが追加)	<予算> 新活力事業等(郷土資源開発、地域文化観光開発等への補助)	<予算> 広域・地域開発特別会計 約3,280億円(0.231%)の内数(2012年)	・ 「島嶼開発促進法」等に基づくハード中心の地域開発施策に、2004年からソフト中心の施策を追加 ・ 2009年から条件不利地域の地域開発に関する予算が削減し、広域開発に関する予算が増額
スイス	人口:842万人(2017年) 面積:4.1万km <sup>2</sup> 国家体制:連邦共和制 GDP:73兆9435億円(2016年) 基礎自治体数:2,240(2017年) ※為替レート:110.42円/スイスフラン(2016年)	山岳地域投資支援対象地域 ・ 基礎自治体を超えた単位 ・ 1,232の基礎自治体から構成される54地域 ・ 国土の約2/3、人口の約1/4(2002年)  経済困難地域 ・ 基礎自治体を超えた単位  広域地域施策 ・ 五大都市の人口集中地域及び都市的な7州の基礎自治体を除くスイス全域	・ 標高 ・ 人口動態 ・ 所得  ・ 人口動態 ・ 所得 ・ 失業率 等	<融資> 健康・教育・スポーツ等の施設整備への貸付等  <税制> 企業への連邦法人税の減免等	<融資> 約110億円(0.015%) (2002年)  <税制> 約114億円(0.015%) (2003年)	・ 2008年に「新地域政策(NRP)」導入 ・ 「格差是正中心から「イノベーション中心」、「ハード中心」から「ソフト中心」、「狭域地域施策」から「広域地域施策」に政策を再編
ドイツ	人口:8,274万人(2017年) 面積:35.7万km <sup>2</sup> 国家体制:連邦共和制 GDP:343兆8173億円(2016年) 基礎自治体数:12,227 ※為替レート:120.34円/ユーロ(2016年)	経済構造改善対象地域 ・ 労働市場地域(全国に258) ・ 人口の約1/4 ・ 支援対象地域を3階層に区分  空間整備法	・ 失業率 ・ 所得 等  —	<予算・融資> 対象地域における民間企業の新規設備投資や拡張投資等へ地域区分に応じた補助・貸付  ・ 都市を4階層に分類 ・ 階層ごとの施設整備水準に基づき公共施設・民間施設整備	<予算・融資> 789億円(0.023%) (2017年)  —	・ 平均失業率、所得等に基づき支援対象地域を指定。民間企業の新規設備投資や拡張投資に対し補助・貸付 ・ 支援対象地域を3階層に区分し、より支援が必要な地域を優遇 ・ 憲法の「同等の生活条件」の理念に基づき、多様な多様な空間整備政策を実施
(参考) EU	人口:5億1,246人(2017年) 面積:429万km <sup>2</sup> 体制:国家連合体 GDP:1991兆6420億円(2016年)	人口希薄地域 ・ NUTS 2(EUの地域統計分類単位、EU全域を281区分)単位	・ 人口密度	<予算・融資> 人口希薄地域の地域開発プログラムに対して重点的に補助・貸付	<予算・融資> 総額約42兆3,356億円(2.13%) (2014年~2020年)	・ EU全体で人口密度に基づいて人口希薄地域を指定 ・ 人口希薄地域の地域開発プログラムに対して重点的に支援

## 参考資料2－海外の人口減少地域に対する施策に関する調査

資料1-2

# 海外の人口減少地域に対する施策に関する調査

平成30年12月5日

平成30年度第4回過疎問題懇談会

### 海外の人口減少地域に対する施策に関する調査（調査概要）

#### 調査概要

- 調査名：「海外の人口減少地域に対する施策に関する調査」
- 調査主体：総務省自治行政局過疎対策室  
(株式会社日本総合研究所へ委託)
- 調査対象：4か国等（フランス、韓国、スイス、ドイツ、EU）
- 調査方法：①有識者ヒアリング（諸外国の過疎対策の概要把握）
  - ・フランス：埼玉大学大学院人文社会科学部 市川康夫准教授  
日仏経済フォーラム 瀬藤澄彦議長
  - ・韓国：岡山大学環境生命科学研究科 金科哲教授  
神戸大学大学院工学研究科 山崎寿一教授、張京花研究員
  - ・スイス：法政大学大学院公共政策研究科・社会学部 田口博雄教授
  - ・ドイツ：高知大学人文社会科学部 霜田博史准教授  
明治大学農学部食料環境政策学科 市田知子教授
- ②関係者・関係機関ヒアリング（過疎関連法制度、過疎地域等の定義・要件、過疎対策の主要な施策、関連文献・資料等）
- ③文献調査

## (1)フランスの人口減少地域に対する施策①

### ポイント

- 人口密度、人口減少の有無、基礎自治体間の広域行政組織の有無等に基づき、「地域活性化区域(ZRR)」を指定。ZRRに対しては企業の優遇税制等を実施。
- 「地域活性化優良モデル」事業により、地域のイノベーション(農業、手工業、観光業等)を促進

### 目的

- 都市部と地方部の断裂を埋め、地方の魅力を生み出すこと(2005年「地域開発に関する法律(LDTR法)」)
- 「都市部と地方部の断裂」とは、取り残された地方の経済格差や生活環境の格差を、「地方の魅力」とは、恵まれた自然、食資源、景観、リゾートに適した環境などのローカル性を意味している

### 過疎対策の変遷

#### <人口の推移>

- フランス全体の人口は増加傾向
- 農村部は19世紀初頭から100年以上都市部への人口流出が継続してきたが、1970年代後半から中心地外縁で人口が増加
- 1990年代以降は孤立農村でも人口が増加(ただし、孤立農村内の格差拡大)。

※「就業中心地」は1,500人以上の雇用人口を有する基礎自治体、「中心地外縁」は40%以上の住人が就業中心地で就業する基礎自治体、「孤立農村」はその他の基礎自治体

#### <過疎対策の変遷>

- 1980年代 山間地域や山岳地域への農村支援
- 1995年 「地方都市開発のための方向付けの法律」制定。「地域活性化区域」を指定、優遇税制を実施
- 2005年 「地域開発に関する法律」制定。「地域活性化区域」に対する優遇税制を強化、全ての地方部対象の地域振興策追加
- 2005年 地域イノベーションを促す「地域活性化優良モデル」事業開始

2

## (1)フランスの人口減少地域に対する施策②

### 過疎地域の捉え方(地域要件)

- ZRRは「厳しい困難に直面し、脆くなっている地域」と定義
- 人口統計的基準、社会経済的基準、組織的基準の3基準によって地域活性化区域(ZRR)を指定。2015年度修正予算法により指定要件を簡素化。

	基準	人口統計的基準	社会経済的基準	組織的基準
2015年1月時点	要件	①属する郡の人口密度が37人/km <sup>2</sup> 以下 ②属するカントンの人口密度が35人/km <sup>2</sup> 以下 ③属する課税型EPCIの人口密度が35人/km <sup>2</sup> 以下 ※郡は国による県の下位行政区画 ※カントンは郡をさらに区分けしたもの ※課税型EPCIはコミューンから税財源を委譲された広域行政組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口減少の有無</li> <li>現役世代の人口減少の有無</li> <li>現役世代の農業従事者の割合が、全国平均の2倍以上</li> </ul> ※現役世代とは、15歳以上64歳以下の年齢で仕事に従事している又は仕事を求めている人	<ul style="list-style-type: none"> <li>課税型EPCI所属</li> <li>課税型EPCI内のZRRに指定されたコミューンの人口割合が50%以上の場合、課税型EPCI全体をZRRとみなす</li> </ul>
	備考	①又は②に該当する場合は、さらに、右記の社会経済的基準及び組織的基準の両方を満たす必要	コミューンが人口密度6人/km <sup>2</sup> 以下の郡又はカントンに属する場合は不要	
2018年1月時点	要件	・人口密度が、フランス本国の課税型EPCIの人口密度の全国中央値以下	・消費単位当たり中位税収入が、フランス本国の課税型EPCIごとの中位税収入の中央値以下	—

### 過疎対策の主要施策

施策	地域活性化区域(ZRR)内の企業への優遇税制	「地域活性化優良モデル」事業	LDTR法に基づくその他の地域振興策(ZRR以外の区域を含む)
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>企業をZRR内に設立した場合、所得税又は法人税の5年間の免除及び免除終了後から最長9年間の減税</li> <li>不動産に関する職業税(地方経済貢献税)の期限前償却</li> <li>地方自治体の議決の下、最長で5年の職業税(地方経済貢献税)免除</li> <li>地方自治体の議決の下、既建築資産税の免除</li> <li>※手工業者・小売業者の事業承継にも上記措置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域のイノベーション(農業、手工業、観光業等)に関するプロジェクトを支援</li> <li>「ZRR」又は「人口3万人以上の都市圏を除く地域」が対象</li> <li>国補助金最大約1億2000万円、補助率33%(ZRRは50%)</li> <li>2006年の第1期に379件、2009年の第2期に263件のモデル事業を認定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口3,500人未満のコミューンで公職と民間職の兼務可能</li> <li>1人を複数の雇用主グループで共同雇用する場合の減税・免税措置</li> <li>青年農業従事者定住交付金を社会保険料の積算対象から除外</li> <li>地方で博士課程研修を行う医学生への住居手当等</li> </ul>
予算・減税額	<ul style="list-style-type: none"> <li>約340億円(2013年)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総額約280億円(2006年～2008年)</li> <li>総額約280億円(2009年～2011年)</li> </ul>	—

3



## (2) 韓国の人口減少地域に対する施策①

### ポイント

- 2004年の「国家均衡発展特別法」により、人口変化率、人口密度、所得、財政力指数に基づき「新活力地域」を指定
- 「新活力事業」として、郷土資源開発、地域文化観光開発、教育・人材育成、生命・健康産業育成などを実施（「島嶼開発促進法」等に基づくハード中心の施策にソフト中心の施策を追加）
- 2009年の「国家均衡発展特別法」改正に伴い、条件不利地域の地域開発に関する予算が減額し、広域発展に関する予算が増額。

### 目的

- 地域間不均衡を解消し、地域革新及び特性に合った発展を通じた自立型地方化を推進し、各地方が個性を発揮し、良質な暮らしをあまねく享受できる社会の建設(2004年「国家均等発展特別法」)

### 過疎対策の変遷

#### <人口の推移>

- 韓国全体の人口は増加傾向
- 1970年代から2000年代にかけて「首都圏」「大都市」「拠点中小都市」を除く地域で人口減少が進行

#### <過疎対策の変遷>

- 1970年代 農村の生活環境改善、所得向上、都市との格差是正を目指した「セマウル運動(全国農村開発運動)」開始
- 1986年に「島嶼開発促進法」、1988年に「奥地開発促進法」、1994年に「地域均衡開発および地方中小企業に関する法律」制定。条件不利地域に対する地域開発開始(ハード中心)
- 2004年に「国家均衡発展特別法」制定。「新活力事業」開始(ソフト中心)
- 2009年に「国家均衡発展特別法」改正。条件不利地域の地域開発に関する予算が減額し、広域発展に関する予算が増額。

4

## (2) 韓国の人口減少地域に対する施策②

### 過疎地域の捉え方(地域要件)

	2004年 国家均等発展特別法	2009年 国家均等発展特別法改正
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 人口変化率、人口密度、所得、財政力指数により「新活力地域」を指定(70市郡、全市郡の約3割、国土の約5割、人口の約1割)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 人口変化率、人口密度、所得、財政力指数、地域アクセシビリティにより「成長促進地域」を指定(70市郡、全市郡の約3割、国土の約5割、人口の約1割)</li> </ul>
要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 人口変化率(1970年～2000年の年平均人口変化率)</li> <li>• 人口密度(2003年人口÷行政区画面積)</li> <li>• 住民税(所得割)額(2000年～2002年の平均値)</li> <li>• 財政力指数(2000年～2002年の平均値)</li> </ul> <p>各指標の重み付け(人口密度:人口変化率:住民税(所得割)額:財政力指数=1:1:2:2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 人口変化率(1998年～2008年の年平均人口変化率)</li> <li>• 人口密度(2008年人口÷行政区画面積)</li> <li>• 住民税(所得割)額(2005年～2007年の平均値)</li> <li>• 財政力指数(2006年～2008年の平均値)</li> <li>• 地域アクセシビリティ(広域大都市とその市郡の人口を乗じたものを両地点間の距離とアクセス時間を乗じたもので割った値)</li> </ul> <p>各指標の重み付け(人口密度:人口変化率:住民税(所得割)額:財政力指数:地域アクセシビリティ=1:1:2:1:1)</p>

### 過疎対策の主要施策

施策	新活力事業(2004-2010年)	成長促進地域等の開発事業(2010年～)
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 郷土資源開発、地域文化観光開発、教育・人材育成、生命・健康産業育成などのソフト事業が中心で、国補助額(約2～3億円/年)</li> <li>• 市郡が計画を策定・申請するボトムアップ型事業</li> <li>• 産学官、地域団体や住民など地域の関係者の連携体制構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 従来の新活力事業は他の条件不利地域関連事業と統合</li> </ul>
予算額	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国家均衡発展法特別会計(約8,530億円)の地域開発事業勘定約6,170億円の内数(2009年)</li> <li>• 新活力事業の年間総事業費 約190億円(約2,000億ウォン)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 広域・地域発展特別会計(約8,840億円、2012年)の地域開発事業勘定:約3,260億円の内数(2012年)</li> <li>• 同特別会計の広域開発事業勘定は増加(2009年:約1,940億円→2012年:約5,220億円)</li> </ul>

5

### (3) スイスの人口減少地域に対する施策①

<b>ポイント</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1970年代から標高、人口動態、所得等に基づいて「山岳地域投資支援対象地域」を指定、施設整備(ハード)を中心に貸付等を実施。また、人口動態、所得、失業率等に基づいて「経済困難地域」を指定、個別企業に対する法人税の減免を実施</li> <li>2008年「新地域政策(NRP)」を導入。「格差是正中心」から「イノベーション中心」、「ハード中心」から「ソフト中心」、「狭域地域施策」から「広域地域施策」に政策を再編</li> </ul>
<b>目的</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>個々の地域の競争力や付加価値の創造力を強化することにより、地域における雇用の創出・維持を支援するとともに、周辺の地域の人口を維持し、地域格差を縮小する(2008年「新地域政策(NRP)」)</li> </ul>
<b>過疎対策の変遷</b>
<p>&lt;人口の推移&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>スイス全体の人口は増加傾向</li> <li>中山間地域から都市部に人口流出</li> </ul> <p>&lt;過疎対策の変遷&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1970年代～ 「山岳地域投資支援法(IHG)」制定、「経済困難地域支援決議(BWE)」導入</li> <li>1997年～ 「Regio Plus」導入、「地域格差是正」に代わって「地域競争力の強化」「内発的ポテンシャル」を重視</li> <li>2008年～ 「新地域政策(NRP)」導入、①地域自身のイニシアティブ重視、②地域内の中心地区を発展の牽引力と位置づけ、③持続可能な発展の尊重、④連邦のカウンターパートは州(地方分権)、⑤連邦政府内及び外国政府との連携を基本方針に政策を再編(導入時に都市部と中山間地域の意見対立あり)</li> </ul>

6

### (3) スイスの人口減少地域に対する施策②

<b>過疎対策の主要施策</b>		
	「山岳地域投資支援法(IHG)」 「経済困難地域支援決議(BWE)」(1970年代～)	「新地域政策(NRP)」 (第1期:2008年～2015年、第2期:2016年～2023年)
地域要件	<p>&lt;山岳地域投資支援対象地域&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>アルプス及びジュラ山脈地方に位置する地域のうち、標高、人口動態、所得等によって、「山岳地域投資支援対象地域」を指定(1232の基礎自治体から構成される54地域)</li> <li>国土の約2/3、人口の約1/4(2002年)</li> </ul> <p>&lt;経済困難地域&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>人口動態、所得、失業率等によって「経済困難地域」を指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設整備に対する貸付や連邦法人税の減免などは一部引き継ぎつつ、広域地域政策を強化</li> <li>広域地域施策については五大都市の人口集中地域(2010年の人口調査結果に基づく)、都市的な7州の基礎自治体を原則として支援対象から除外</li> <li>プロジェクトの便益の大半を中山間地域が享受することが条件</li> </ul>
内容	<p>【狭域地域政策】</p> <p>&lt;山岳地域投資支援対象地域&gt;(1974年～2008年)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>健康・教育・スポーツ等の施設整備に対する貸付等(ハード支援)</li> </ul> <p>&lt;経済困難地域&gt;(1978年～2007年)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>個別企業の連邦法人税の減免等</li> </ul> <p>&lt;Regio Plus&gt;(1997年～2008年)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>基礎自治体と民間のイニシアティブ組織による地域開発プログラムへの補助(ソフト支援)</li> <li>山岳地域投資支援対象地域及び別に指定した田園地域が対象</li> </ul>	<p>【狭域地域施策】</p> <p>&lt;山岳地域投資支援対象地域:制度としては廃止&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「価値創造システムの一要素である場合」に限定してインフラ投資等への貸付を継続</li> </ul> <p>&lt;経済困難地域:制度としては廃止&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>個別企業の連邦法人税減免は10年間の時限を設けた上で存続</li> </ul> <p>【広域地域施策】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>広域的な地域開発プログラムへの補助・貸付を追加(Regio Plusは廃止)</li> </ul>
予算・減税額	<p>&lt;山岳地域投資支援対象地域&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>貸付:約110億円(2002年)</li> </ul> <p>&lt;経済困難地域&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>連邦法人税の減免:約114億円(2003年)</li> </ul> <p>&lt;Regio Plus&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>補助:総額約77億円(1998年～2007年)</li> </ul>	<p>【広域地域施策】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>補助:総額約232億円(2016年～2019年)</li> <li>貸付:総額約442億円(2016年～2019年)</li> </ul>

7

## (4)ドイツの人口減少地域に対する施策①

ポイント	<ul style="list-style-type: none"> <li>平均失業率、所得等に基づき支援対象地域を指定。民間企業の新規設備投資や拡張投資に対し補助・貸付。</li> <li>支援対象地域を3階層に区分し、より支援が必要な地域を優遇。</li> <li>憲法の「同等の生活条件」の理念に基づき、多極分散型の空間整備政策を実施。</li> <li>人口減少が進んでも「同等の生活条件」が維持できるよう社会インフラのあり方の見直しを検討</li> </ul>
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>ドイツ全国における『同等の生活条件』の確立や全国の法的・一体的性、経済的・一体的性の維持が憲法的規則を必要とするときには、連邦はその範囲において立法権を有する。(ドイツ連邦共和国憲法第72条第2項)</li> <li>空間の持続的発展により、空間に対する社会的および経済的要求と、空間の持つ生態学的機能との間に調和がもたらされ、部分領域において価値の等しい生活環境を創出する、持続可能かつ広範囲にわたり均衡のとれた秩序形成が実現される。(空間整備法第1条(2))</li> </ul>
過疎対策の変遷	<p>&lt;人口の推移&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ドイツの総人口は、1950年以降概ね増加傾向で推移してきたが、近年は横ばい傾向。Urban地域の人口は増加している一方で、Rural地域の人口は減少。総人口は今後もほぼ横ばいで推移すると予想されており、Urban地域の人口は微増、Rural地域の人口は微減。(Urban地域とは、人口密度150人/km以上の郡および郡独立市を指す。Rural地域とは、上記以外の郡および郡独立市を指す。)</li> </ul> <p>&lt;過疎対策の変遷&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1965年「空間整備法」制定、中心地(点)と開発軸(線)により農村地域を含むドイツ国内全土での生活水準の向上を推進</li> <li>1969年「地域的経済構造の改善(GRW)」導入、農村地域の事業経営・観光・経済インフラへの投資を支援</li> <li>2011年「生存配慮の保障に関するアクションプログラム」開始、人口減少下の社会インフラの見直しに関するモデル事業を推進</li> </ul> <p>※2004年にはケラー大統領が「同等の生活条件」を追求することの経済的・社会的意義に疑問を呈すなど様々な意見あり</p>

8

## (4)ドイツの人口減少地域に対する施策②

過疎地域等の捉え方(地域要件)			
	地域的経済構造の改善(GRW)(1969年～)	空間整備法(1965年～)	
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>平均失業率、社会保険加入者の1人当たり年間総所得、労働力の見込み、インフラ指標により対象地域を指定(258の労働市場単位を順位付けし、対象地域の人口が国全体の25.85%を超えない範囲で設定)</li> <li>地域経済の発展状況を反映するため、定期的に見直される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中心地構想により都市を「上位中心地」「中位中心地」「下位中心地」「小中心地」の4階層に分類</li> <li>階層ごとの施設整備水準に基づき、公共施設・民間施設を整備</li> <li>※中心地の認定や各階層の施設整備水準は州の裁量</li> </ul>	
要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>平均失業率(2009年～2012年)</li> <li>社会保険加入者の1人当たり年間総所得(2010年)</li> <li>労働力の見込み(2011年～2018年)</li> <li>インフラ指標(2012年9月時点)</li> <li>各指標の重み付け(平均失業率:社会保険加入者の1人当たり年間総所得:労働力の見込み:インフラ指標)=45:40:7.5:7.5</li> </ul>	<p>&lt;バイエルン州の中心性指標の例(2009年)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>小売販売額(100万ユーロ) 350(上位)～10(小)</li> <li>社会保険加盟従業者数(人) 21,000(上位)～850(小)</li> <li>社会保険加盟通勤者(人) 12,000(上位)～500(小)</li> </ul>	
過疎対策の主要施策			
	地域的経済構造の改善(GRW)(1969年～)	空間整備法(1965年～)	生存配慮の保障に関するアクションプログラム(2011年～)
内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象地域における民間企業の新規設備投資や拡張投資等に対して補助・貸付</li> <li>対象地域の区分、申請企業の規模により補助率が異なる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中心地の階層に応じて最低限の公的施設を整備</li> <li>&lt;バイエルン州の施設整備の例&gt;</li> <li>・病院(Ⅲ・Ⅳランク) 上位 1病院</li> <li>・地域医 上位～小 1病院</li> <li>・大学・専門大学等 上位 1大学</li> <li>・基幹学校 上位～下位 1校 等</li> <li>※本制度が中小都市の衰退の防止に貢献との指摘あり</li> <li>※近年、人口減少によって施設整備の水準の妥当性が課題として指摘されている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口減少下の上下水道、交通、医療・介護、教育等のインフラのあり方を検討する地域住民主体のプロジェクトを支援</li> <li>連邦政府が3年間にわたり補助金、専門家派遣により支援(21地域選定)</li> <li>例えば、1つの学校で職業学校、工業技術者学校等の機能をもたせるような設置基準の改正等の取組を想定</li> </ul>
予算額	<ul style="list-style-type: none"> <li>約789億円(2017年)</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>総額約8.2億円(2011年～2016年)</li> </ul>

9

## (5)EUの人口減少地域に対する施策

<b>ポイント</b>																					
<ul style="list-style-type: none"> <li>EU全体で人口密度に基づいて人口希薄地域を指定。人口希薄地域の地域開発プログラムに対して重点的に支援。</li> </ul>																					
<b>目的</b>																					
<ul style="list-style-type: none"> <li>成長と雇用への投資、欧州地域連携(EU結束政策(2014-2020))</li> </ul>																					
<b>過疎地域の捉え方(地域要件)</b>																					
<ul style="list-style-type: none"> <li>人口密度によりNUTS(NUTS=EUの地域統計分類単位)を単位として「人口希薄地域」を指定。 ※人口希薄地域:NUTS 2レベル(州や広域的な地域の単位、EU全域を281区分)において人口密度が8人/km<sup>2</sup>未満の地域等</li> </ul>																					
<b>過疎対策の主要施策</b>																					
<b>施策</b>	EU結束政策(2014-2020)																				
<b>内容</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「NUTS 2」単位を基本に支援対象地域を定め、欧州地域開発基金(ERDF)、欧州社会基金(ESF)等の基金を通じて、複数年単位で中期的視野から補助・貸付</li> <li>対象地域は一人当たりGDPにより後進地域、移行地域、中進地域の3地域に区分され、EU基金と加盟国の資金分担の割合を地域区分に応じて設定</li> <li>「人口希薄地域」には予算の追加配分あり</li> </ul>																				
<b>予算額</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総額約39兆円(2014年~2020年)</li> </ul>																				
<b>目標</b>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>地域区分</th> <th>予算配分(2014年~2020年、一部)</th> <th>基金</th> <th>趣旨</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>後進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満)</td> <td>総額約19.8兆円</td> <td>ERDF ESF</td> <td>最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する</td> </tr> <tr> <td>移行地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75-90%未満)</td> <td>総額約3.8兆円</td> <td></td> <td>近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する</td> </tr> <tr> <td>中進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上)</td> <td>総額約6.0兆円</td> <td></td> <td>知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する</td> </tr> <tr> <td>欧州地域連携</td> <td>総額約1.1兆円</td> <td>ERDF</td> <td>国境を越えた多国間・地域間協力を推進する</td> </tr> </tbody> </table>	地域区分	予算配分(2014年~2020年、一部)	基金	趣旨	後進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満)	総額約19.8兆円	ERDF ESF	最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する	移行地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75-90%未満)	総額約3.8兆円		近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する	中進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上)	総額約6.0兆円		知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する	欧州地域連携	総額約1.1兆円	ERDF	国境を越えた多国間・地域間協力を推進する
地域区分	予算配分(2014年~2020年、一部)	基金	趣旨																		
後進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満)	総額約19.8兆円	ERDF ESF	最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する																		
移行地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75-90%未満)	総額約3.8兆円		近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する																		
中進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上)	総額約6.0兆円		知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する																		
欧州地域連携	総額約1.1兆円	ERDF	国境を越えた多国間・地域間協力を推進する																		

## 参考文献

### 【全般】

- 外務省ホームページ
- 国連(United Nations Statistics Division)ホームページ

### 【フランス】

- 市川康夫「フランスにおける農村の人口回帰と過疎化の展開」(地理空間2015年)
- 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO443フランスにおける過疎地域振興について」(2017年)
- 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO375フランスの地域農業振興政策」(2012年)
- EY新日本有限責任監査法人「フランス・ドイツにおける政府活動に対するチェック機関に関する調査研究」(2016年)
- 財団法人農村開発企画委員会「フランスの農村整備(5)」(農村工学研究、1995年)

### 【韓国】

- 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO289 韓国の国家均衡発展政策」(2006年)
- 金斗煥、山崎寿一「韓国の農村地域における過疎化の空間構造と過疎政策に関する予備的考察」(神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究所紀要第5号2013年)
- 孫銀一、星野敏、金斗煥、金永柱「韓国の落後地域政策の変化と新活力事業の特徴」(農村計画学会誌33巻4号2015年)
- 孫銀一「韓国における農山漁村地域開発政策の成果分析と管理に関する研究-新活力事業を中心として」(京都大学博士論文、2017年)
- 행정자치부「新활력사업 추진지침」(2004年)
- 사단법인 국토지리학회「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」(2009年)
- 송우경「2000년대 이후 한국 지역정책의 비교와 시사점 - 참여정부와 이명박정부를 중심으로 -」(2012年)
- 一般財団法人土地総合研究所、周藤利一訳「国家均衡発展特別法」、「国家均衡発展特別法施行令」

### 【スイス】

- OECD「OECD Territorial Review - Switzerland」(2011年)
- スイス連邦参事会ホームページ
- スイス経済省経済事務局(SECO)「The federal government's regional policy」

- スイス経済省経済事務局(SECO)「The New Regional Policy of the Federal Government」

### 【ドイツ】

- 地域政策に関する連邦法(2006年)
- 一般財団法人自治体国際化協会「スイスの地方自治」(2006年)
- 田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」(地域イノベーション、2008年)
- 田口博雄「スイスにおける新地域政策の運営状況について」(地域イノベーション、2013年)
- OECD「OECD Regional Outlook 2016 - Switzerland」(2016年)
- 財団法人農村開発企画委員会「スイスの空間計画」(農村工学研究、1998年)
- 市田知子「EU条件不利地域における農政展開 ドイツを中心に」(2004年)
- 市田知子「『再都市化』の中での田園回帰」(2017年)
- 霜田博史「現代ドイツの地域間格差是正政策に関する一考察」(2018)
- 霜田博史「ドイツの過疎地域における生活支援の方向性」(2015年)
- ドイツ貿易・投資振興機関ホームページ
- ドイツ連邦経済エネルギー省ホームページ
- ドイツ連邦交通通信インフラ省ホームページ
- 森川洋「ドイツの空間整備における『同等の生活条件』目標と中心地構想」(2017年)
- 森川洋「ドイツにおける中小都市や農村地域の人口増加とその要因」(2010年)
- 国土交通省「アジア地域等の地域政策にかかる動向分析及び支援方策等に関する調査ドイツの国土政策事情 報告書」(2011年)
- BMWif「Framework for the Coordination of the Joint Task of the federal government and the Länder for the Improvement of Regional Economic Structures (GRW) - as of 10 June 2015 -」(2015年)
- OECD「OECD Rural Policy Reviews Germany」(2007)

### 【EU】

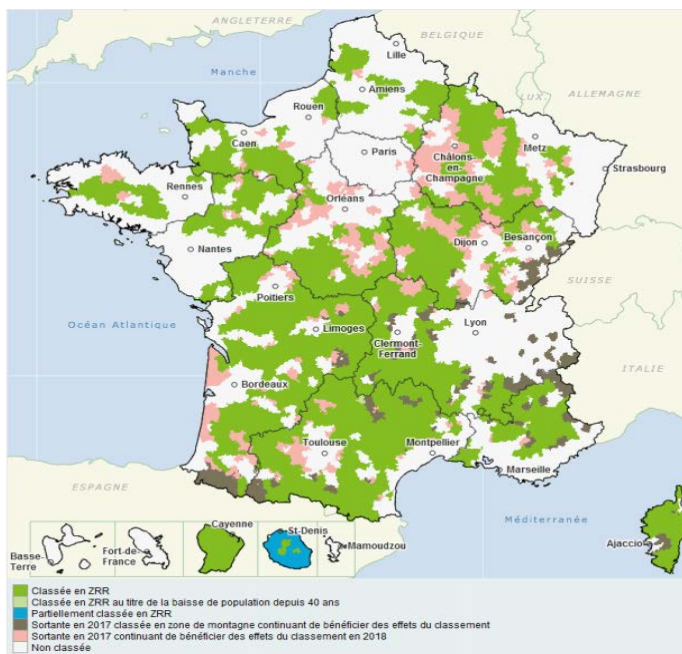
- 国土交通省国土政策局「欧州連合の地域政策等の概要」(国土交通省HP)
- 世界銀行(World Development Indicators)ホームページ

### 参考資料3－海外の人口減少地域に対する施策に関する調査（地域区分）

#### （参考）（1）フランスの地域区分

資料1-3

##### 地域活性化区域(ZRR) (2018年2月22日現在)



緑色: ZRR  
 薄緑: ZRR(40年以上人口が減少している区域)  
 青色: ZRR(一部指定された区域)  
 灰色: 2017年にZRR指定を外れたが、優遇措置が継続する山地区域  
 桃色: 2017年にZRR指定を外れたが、2018年に優遇措置が継続する区域  
 白色: 指定なし

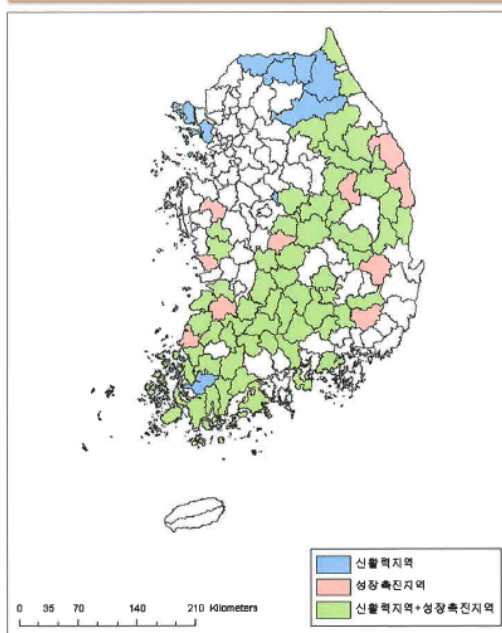
大都市コミューンの少ない北東部から南西部にかけて、人口密度の低い地域が斜めに横たわっており、「不毛な対角線」と呼ばれている。

出典: フランス地域間平等政策総局(GGET)ホームページ

1

#### （参考）（2）韓国の地域区分

##### 新活力地域・成長促進地域



- 青色: 新活力地域(2004~2010)
- 赤色: 成長促進地域(2009~)
- 緑色: 新活力地域かつ成長促進地域
- 一極集中が進むソウル近郊以外に分布。

出典: 「사단법인 국토지리학회」『낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안』(社団法人国土地理学会「落後地域の成長促進のための地域計画の改善案」)(2009年)

<그림 II-14> 성장촉진지역과 신활력지역의 비교

2

### (参考) (3) スイスの地域区分

#### 山岳地域投資支援対象地域

(図表4) IHG地域の地理的分布状況

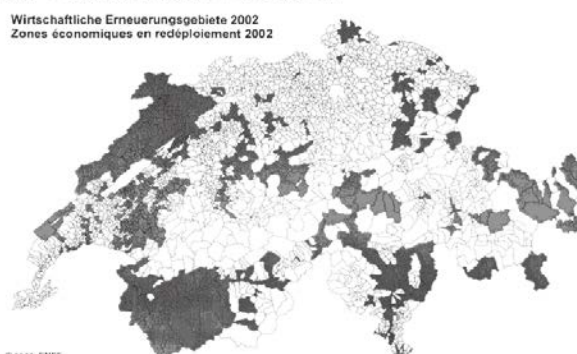


(出典) Bieger et. al. [2004]  
 (備考) 番号の付された薄いシャドー部分が、IHG対象地域(2004年現在)。なお、白い部分が非対象地域であり、黒い部分は主要な湖である。

- 番号の付された薄いシャドー部分が山岳地域投資支援対象地域。1232の基礎自治体から構成される54の地域が対象(2004年時点)。
- 白い部分は非対象地域。
- 黒い部分は主要な湖。

#### 経済困難地域

(図表7) BWE対象地域の地理的分布(2002年の地域見直し後)



(備考) SECO資料

- 黒い部分が経済困難地域。
- 分布はニューシャテル、ジュラなどジュラ山脈付近、フリーブル、ヴァレーなど西南部のフランス語圏地域、イタリア語圏のティチーノ等に集中。

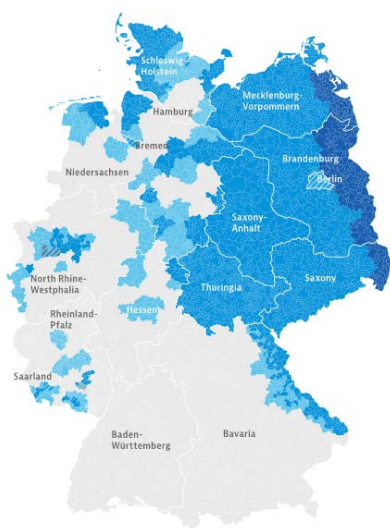
出典: 田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」(地域イノベーション、2008年)

3

### (参考) (4) ドイツの地域区分

#### 経済構造改善対象地域

GRW Cash Grants: Available Incentives Rates by Region until 2020



出典: ドイツ貿易・投資振興機関HP

#### 経済構造改善対象地域における補助率

- 地域的経済構造の改善(GRW)における定義では、2014年から2020年までは左図の青色の地域において補助。対象地域・企業規模により補助率が異なる。詳細は下表に整理。
- 対象地域は指標により3階層に分類される。ポーランド国境地域など、経済情勢が悪い地域ほど補助率が高い。
- 企業規模により補助率が異なる。小企業ほど補助率が高い。

地域	小企業	中企業	大企業
ポーランド国境地域	40%	30%	20%
C地域	30%	20%	10%
D地域	20%	10%	20万ユーロ

4

参考資料4－海外の人口減少地域に対する施策に関する調査（追加調査）

資料2

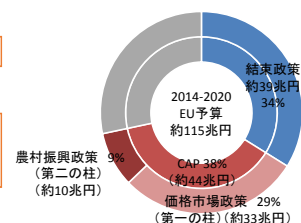
## 海外の人口減少地域に対する施策に関する調査 (追加調査)

平成31年1月23日

平成30年度第5回過疎問題懇談会

### 1-1 EUの人口減少地域に対する施策

<b>ポイント</b>																								
<ul style="list-style-type: none"> <li>EUの地域政策は、結束政策と共通農業政策(CAP)のうち農村振興政策(第二の柱)が中心。</li> <li>結束政策においては、EU全体で人口密度に基づいて人口希薄地域を指定。人口希薄地域の地域開発プログラムに対して支援。</li> </ul>																								
<b>目的</b>																								
<ul style="list-style-type: none"> <li>成長と雇用への投資、欧州地域連携(EU結束政策(2014-2020))</li> </ul>																								
<b>過疎地域の捉え方(地域要件)</b>																								
<ul style="list-style-type: none"> <li>人口密度によりNUTS(NUTS=EUの地域統計分類単位)を単位として「人口希薄地域」を指定。 ※人口希薄地域: NUTS 2レベル(州や広域的な地域の単位、EU全域を281区分)において人口密度が8人/km<sup>2</sup>未満の地域等</li> </ul>																								
<b>過疎対策の主要施策</b>																								
<b>施策</b>	EU結束政策(2014-2020)																							
<b>内容</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「NUTS 2」単位を基本に支援対象地域を定め、欧州地域開発基金(ERDF)、欧州社会基金(ESF)等の基金を通じて、複数年単位で中期的視野から補助・貸付。また、国単位では結束基金(CF)を配分。</li> <li>ERDF、ESFの対象地域は一人当たりGDPにより後進地域、移行地域、中進地域の3地域に区分され、EU基金と加盟国の資金分担の割合を地域区分に応じて設定。「人口希薄地域」には予算の追加配分あり。また、CFの対象国は一人当たりGNIにより決定。</li> </ul>																							
<b>予算額</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>総額約39兆円(2014年～2020年)</li> </ul>																							
<b>目標</b>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>地域区分</th> <th>予算配分(2014年～2020年、一部)</th> <th>基金</th> <th>趣旨</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>後進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満)</td> <td>総額約19.8兆円</td> <td rowspan="3">ERDF ESF</td> <td>最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する</td> </tr> <tr> <td>移行地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75-90%未満)</td> <td>総額約3.8兆円</td> <td>近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する</td> </tr> <tr> <td>中進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上)</td> <td>総額約6.0兆円</td> <td>知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する</td> </tr> <tr> <td>欧州地域連携</td> <td>総額約1.1兆円</td> <td>ERDF</td> <td>国境を越えた多国間・地域間協力を推進する</td> </tr> <tr> <td>結束基金</td> <td>一人当たりGNIがEU平均の90%未満(※国単位)</td> <td>総額約8.0兆円</td> <td>CF</td> <td>社会的・経済的格差を減少させ、持続可能な発展を促進</td> </tr> </tbody> </table>	地域区分	予算配分(2014年～2020年、一部)	基金	趣旨	後進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満)	総額約19.8兆円	ERDF ESF	最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する	移行地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75-90%未満)	総額約3.8兆円	近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する	中進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上)	総額約6.0兆円	知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する	欧州地域連携	総額約1.1兆円	ERDF	国境を越えた多国間・地域間協力を推進する	結束基金	一人当たりGNIがEU平均の90%未満(※国単位)	総額約8.0兆円	CF	社会的・経済的格差を減少させ、持続可能な発展を促進
地域区分	予算配分(2014年～2020年、一部)	基金	趣旨																					
後進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満)	総額約19.8兆円	ERDF ESF	最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する																					
移行地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75-90%未満)	総額約3.8兆円		近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する																					
中進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上)	総額約6.0兆円		知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する																					
欧州地域連携	総額約1.1兆円	ERDF	国境を越えた多国間・地域間協力を推進する																					
結束基金	一人当たりGNIがEU平均の90%未満(※国単位)	総額約8.0兆円	CF	社会的・経済的格差を減少させ、持続可能な発展を促進																				



## 1-2 EUのLEADER事業の概要

### 概要

- 小地域(原則として人口1万人から15万人)の公共・民間両部門の代表からなる小地域活動集団(LAG)が主導して行う「環境・景観保護」、「農林業の競争力強化」、「農村地域における生活の質の向上と農村経済の多様化」等の農村振興プログラムを支援

### 沿革

年代	予算額/対象	内容
1991～1993	総額約542億円 12カ国(217LAG)	対象地域は「自然的・地理的に条件に恵まれない農村地域(以下①～③の地域)」に限定 ①一人当たりGDPの過去3年平均がEU平均の75%未満の地域 ②一人当たりGDPがEU平均以下で、(1)農業従事者割合が高いこと、(2)農業所得が低いこと、(3)人口密度が低く過疎化が顕著であること、の少なくとも2つの要件を満たす地域 ③人口密度が8人/km2以下の地域 EUの構造政策(EU域内の地域間格差を是正し結束と連帯を確保するための地域政策)の一部として位置づけ 欧州農業指導保証基金(EAGGF)、欧州地域開発基金(ERDF)、欧州社会基金(ESF)を財源として3年間実施
1994～1999	総額約2,046億円 15カ国(906LAG)	3年から6年間に延長。予算規模・事業実施対象地区数拡大 EAGGF、ERDF、ESFを財源として実施
2000～2006	総額約2,527億円 21カ国(1143LAG)	対象地域をEU全体の農村地域に拡大 EAGGFを財源として実施
2007～2013	総額約6,619億円 27カ国(2402LAG)	EU共通農業政策(CAP)の価格市場政策(第一の柱)、農村振興政策(第二の柱)のうち農村振興政策の一部として位置づけ。欧州農業農村振興基金(EAFRD)を財源として実施
2014～2020	総額約8,424億円 28カ国(3069LAG)	欧州農業農村振興基金を欧州地域開発基金等とともに欧州構造・投資基金としてグローバル化 (LEADER事業は欧州農業農村振興基金以外の欧州構造・投資基金を活用可能)

#### <欧州構造・投資基金の構成>

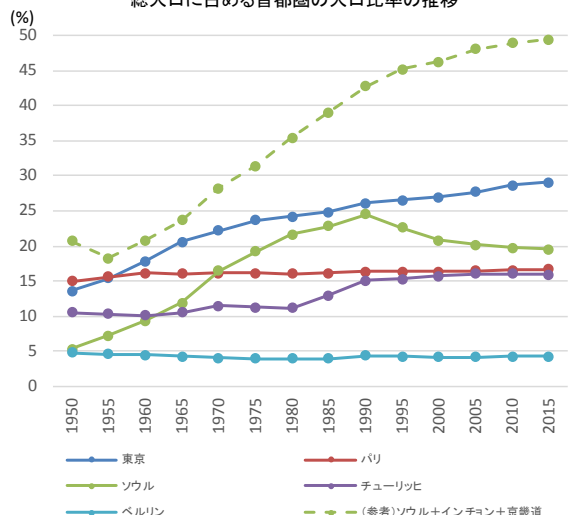
欧州地域開発基金(ERDF): 経済・社会的結束を強化	構造基金	結束政策の基金	欧州構造・投資基金
欧州社会基金(ESF): 雇用と社会的包摂を促進			
結束基金(CF): 低開発地域の環境と欧州横断交通網			
欧州海事・漁業基金(EMFF): 海事・漁業政策			
欧州農業農村振興基金(EAFRD): 農村振興政策			

2

## 2 首都圏への人口集中の国際比較

- 首都圏の人口比率は、韓国では日本と同様に上昇、フランス・スイス・ドイツでは概ね横ばい。

総人口に占める首都圏の人口比率の推移



(備考) UN World Urbanization Prospects 2018より作成  
(注) 各都市の人口は都市圏人口。ドイツ(ベルリン)、韓国(ソウル)は都市人口。  
東京都市圏人口は、「中心市(東京都特別区部)と「周辺市町村」(中心市への15歳以上通勤・通学者数の割合が当該市町村の常住人口の1.5%以上であり、なおかつ中心市と接続している市町村)の人口の合算値。  
<参考> 韓国はKOSIS(韓国統計情報サービス)のソウル、インチョン、京畿道の合算値。

(参考)首都圏への人口集中の背景に関する文献の指摘

フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>1980年代後半から都市へ通勤しながら郊外農村に居住する中流階層が増加</li> <li>1990年代以降は経済の停滞と失業率の増加により農村へ移住する都市住民が増加</li> <li>1990年代後半からベビーブーマーの大量退職やライフスタイルの多様化に伴う移住者の増加 (市川康夫「フランス田園回帰にみるネオラール現象の展開と現在」)</li> </ul>
韓国	<ul style="list-style-type: none"> <li>伝統的な中央集権的統治体制、戦後の人口流入、1960年代以降の経済成長促進政策の一環として首都圏地域に重点投資 (山口広文「韓国における国土計画の経緯と現況」)</li> </ul>
スイス	<ul style="list-style-type: none"> <li>州間で文化的・制度的差異(言語の差異、州によって異なる教育制度)がある</li> <li>職業実習制度や住民参加による土地利用計画により、「労働市場圏分割型立地」(労働力調達競争を避けるための工場の分散配置)が行われている。 (加藤幸司「スイスの謎 経済的空間的秩序」)</li> </ul>
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> <li>19世紀末まで統一国家ではなく、小国や都市等が乱立 (国土交通省 第8回新たな「国土のグランドデザイン」構築に関する有識者懇談会資料)</li> <li>空間整備法により、人口の一極集中を避け、中小都市を分散させている (市田知子「EU条件不利地域における農政展開 ドイツを中心に」)</li> </ul>

3



### 3 財政調整制度の国際比較

国名	制度名	配分方法
日本	地方交付税制度 【規模】 約16兆85億円(2018年)	①普通交付税: 基準財政収入額が基準財政需要額に達しない自治団体に対してその財源不足額を基礎として交付 算定方法は公式的な統計、客観性がある資料を基礎にし、法令で定めた方式と手続きによって割り当て ②特別交付税: 普通交付税の算定方法で把握できない財政需要や年度中に発生した各種災害、公共福祉施設復旧等予測 できない特別な災害需要の発生時に交付
フランス	経常費総合交付金制度 【規模】 約4兆9,821億円(2011年)	<市町村分> ①定額交付金: 人口規模・面積に応じて配分 ②領域整備交付金: 以下の4つの交付金から構成 (1)経常費総合交付金: 市町村間広域行政組織に交付 (2)都市連帯・社会統合交付金: 財政基盤が非常に弱い都市市町村の特別な財政需要に対応 (3)非都市部連帯交付金: 農村部の中心となる市町村に交付される部分と財政基盤の弱い小規模市町村の財政平衡化 のために交付される部分から構成 (4)全国平衡化交付金: 財政基盤の弱い市町村に交付 ※このほか、県分・州分も同様の制度あり
スイス	州法に基づく財政調整制度 【規模】 -	<市町村分(チューリヒ州の例、2000年時点)> ①課税力調整: 相対的課税力が市町村平均の70%未満の市町村が70%以上(人口規模により差あり)になるよう交付 ②税率調整: 課税力調整、投資補助金にも関わらず市町村平均よりも5%ポイント高い税を徴収せざるを得ない市町村へ交付 ※連邦から州、市町村への垂直的財政調整、州間の水平的財政調整あり。
韓国	地方交付税制度 【規模】 約3兆3,556億円(2014年)	①普通交付税: 基準財政収入額が基準財政需要額に達しない自治団体に対してその財源不足額を基礎として交付 算定方法は公式的な統計、客観性がある資料を基礎にし、法令で定めた方式と手続きによって割り当て ②特別交付税: 普通交付税の算定方法で把握できない財政需要や年度中に発生した各種災害、公共福祉施設復旧等予測 できない特別な災害需要の発生時に交付 ③不動産交付税: 地方公共団体の財政状況等を考慮して交付
ドイツ	州法に基づく財政調整制度 【規模】 -	<市町村分> ①基本交付金: 主として人口で相対的な財政需要を、基幹税の税収で課税力を測定し、格差が縮小されるよう給付額を決定 ②需要交付金: 基地などの特別な負担がある場合に交付 ③特定目的交付金: 主に市の再開発、学校の建設等の開発を促進することを目的として交付 ※このほか、連邦から州への垂直的財政調整、州間の水平的財政調整あり

4

### 4 過疎対策の基本的な考え方の国際比較

日本	<過疎地域自立促進特別措置法> ・目的は、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位 にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、 もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること」
フランス	<地域開発に関する法律> ・目的は、「都市部と地方部の断裂を埋め、地方の魅力を生み出すこと」 ・「都市部と地方部の断裂」とは、取り残された地方の経済格差や生活環境の格差を、「地方の魅力」とは、恵まれた自然、食資源、 景観、リゾートに適した環境などのローカル性を意味している。  (市川康夫埼玉大学大学院准教授ヒアリング調査)
韓国	<国家均衡発展特別法> ・目的は、「地域間の不均衡を解消し、地域革新および特性に適した発展を通じて自立型地方化を促進することにより、全国が個性的で 均等に住みよい社会の建設に資すること」 ・「国家均衡発展」とは、地域間の発展の機会均等を促進して地域の発展力量を増進することによって、生活の質を向上し持続可能な 開発を図り、国家競争力を強化すること ・「地域革新」とは、地域の人的資源開発・科学技術・産業生産・起業支援などの分野で、地域別条件と特性により地域の発展力量を 創出・活用・拡散させること
スイス	<山岳地域投資支援法> ・目的は、「山岳地域における経済発展の条件と競争力を向上させ、地域の潜在的な活力を増大させ、僻地集落や我が国の社会経済的な 自立性及び多様性を保護し、山岳地域の持続可能な発展を保障し、コミュニティー、地区、地域間の連携を促進し、社会経済的な格差 の縮小に寄与すること」※1998年改正後の目的(2008年廃止) <新地域政策> ・目的は、「個々の地域の競争力や付加価値の創造力を強化することにより、地域における雇用の創出・維持を支援するとともに、 周辺的な地域の人口を維持し、地域格差を縮小すること」 ・スイス国民の間に温度差はあるものの、スイスの山々の自然とそこでの文化の多様性がスイスのアイデンティティの基本にあり、 それを維持すべきこと、という点については、かなり広い共通の認識がある ・新地域政策専門委員会の最終報告書では、「スイスの文化と地域の多様性は、他国におけるスイスのイメージの重要な要素であり、 それらを維持することは、スイスの社会的一体性を超えた意義を持つこと」があげられている  (田口博雄「スイスにおける中山間地域政策の展開と今後の方向性」)
ドイツ	<ドイツ連邦共和国憲法> ・ドイツ全国における『同等の生活条件』の確立や全国的法的・経済的一体性の維持が憲法的規則を必要とするときには、連邦はその範囲 において立法権を有する <空間整備法> ・都市部と農村部のバランスのとれた発展を目的に、交通や公共サービスが住民の受容できる距離の範囲内に整備され、生活条件(就業機会、 居住事情、環境、交通、公共的サービス)が著しく立ち遅れている地域での改善等が図られることにより、住民が能力・人格の自由な発展機会を 持つことが必要である

5

## 参考文献

### 【全般】

- 外務省ホームページ
- 国連 (United Nations Statistics Division) ホームページ
- 国連「World Urbanization Prospects 2018」(2018年)

### 【フランス】

- 市川康夫「フランスにおける農村の人口回帰と過疎化の展開」(地理空間、2015年)
- 市川康夫「フランス田園回帰にみるネオオルラル現象の展開と現在」(農業と経済、2018年)
- 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO443フランスにおける過疎地域振興について」(2017年)

### 【韓国】

- 山口広文「韓国における国土計画の経緯と現況」(2003年)
- 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO289 韓国の国家均衡発展政策」(2006年)
- Korean Statistical Information Service (KOSIS) ホームページ

### 【スイス】

- 加藤幸司「スイスの謎 経済の空間的秩序」(2018年)
- 田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」(地域イノベーション、2008年)
- 世利洋介「久留米大学経済叢書8 現代スイス財政連邦主義」(2001年)
- 世利洋介「スイスにおけるカントン内財政調整制度 -カントン・チューリヒの場合-」(久留米大学産業経済研究、2008年)
- スイス連邦政府ホームページ

### 【ドイツ】

- 市田知子「EU条件不利地域における農政展開ドイツを中心に」(2004年)
- 国土交通省「第8回新たな「国土のグランドデザイン」構築に関する有識者懇談会資料」(2014年)
- 森川洋「ドイツの空間整備における「同等の生活条件」目標と中心地構想」(2017年)
- 霜田博史「ドイツの過疎化地域における生活支援の方向性「Aktionprogramm Regionale Daseinsvorsorge」の検討を中心に」(2015年)

### 【EU】

- 国土交通省国土政策局「欧州連合の地域政策等の概要」(国土交通省HP)
- 平澤明彦「EUの農村振興政策 2014～2020年の新たな枠組み」(2015年)
- 市田知子「EU条件不利地域における農政展開ドイツを中心に」(2004年)
- 農林水産政策研究所「プロジェクト研究[主要国農業戦略]研究資料 第2号 平成25年度 カントリーレポート:EU, ブラジル, メキシコ, インドネシア」(2014年)
- 欧州委員会「Financial Framework 2014-2020 as established by Council Regulation No 1311/2013 (excluding adjustments)」
- 欧州委員会ホームページ
- 欧州委員会「EU Rural Review 11 'LEADER and Cooperation」(2012年)
- 自治体国際化協会「CLAIR REPORT No.425 EUのLEADER事業を通じたボトムアップ型の地域振興～フィンランドにおける事例調査を通じて～」(2015年)
- 農林水産省「平成17年度地域食料農業情報調査分析検討事業欧州アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書」
- European Network for Rural Developmentホームページ

## 参考資料5－参考文献リスト

### <各国共通（統計資料等）>

- ・ 国連「World Urbanization Prospects 2018」（2018年）<https://population.un.org/wup/>
- ・ 国連統計 <https://unstats.un.org/home/>
- ・ 世界銀行「World Development Indicators」  
<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>
- ・ 外務省ホームページ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/>

### <日本>

- ・ e-Stat（統計で見る日本）
- ・ 総務省「国と地方の役割分担」について
- ・ 内閣府「東京への一極集中の是正について」（平成26年9月17日）
- ・ 内閣府「選択する未来」委員会 第3回 地域の未来ワーキング・グループ提出資料  
公益社団法人関西経済連合会副会長 沖原隆宗「関西再興と複眼型の国土構造実現に向けて～関  
経連の活動をベースに～」（2014年4月16日）
- ・ 北島顕正「東京圏への人口一極集中と人口減少対策 調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER  
886(2015.12.17.)
- ・ 総務省過疎問題懇談会参考資料「過疎地域の現況」（平成30年8月6日）
- ・ e-Gov 過疎地域自立促進特別措置法
- ・ 総務省「過疎地域自立促進特別措置法（延長後）と過去の過疎3法の概要」
- ・ 総務省「平成29年度版過疎対策の現況」（平成30年12月）

### <フランス>

- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「フランスの地方自治（平成29年改定版）」（2017年）
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「フランスの地方自治」（2009年）
- ・ 市川康夫「フランスにおける農村の人口回帰と過疎化の展開」（2015年）
- ・ 舛田崇、ピエリック・グルニエ 愛知県パリ産業情報センター「一般調査報告書 フランスの地  
方自治体による住民誘致政策について」（2012年）
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」（2017年）
- ・ 市川康夫「フランス田園回帰にみるネオルーラル現象の展開と現在」（農業と経済2018年10月）
- ・ Legifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr/>)
- ・ フランス地域間平等政策総局 (CGET) (<http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/>)
- ・ Evaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)

### <韓国>

- ・ 文部科学省初等中等教育局「諸外国の地方自治制度」（平成25年7月）
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「韓国の地方自治 2015年改定版」（2015年）
- ・ 小島克久「韓国の社会保障（第1回）韓国の人口・経済の状況と社会保障制度の概要」社会保障  
研究 VOL.1 NO1）

- ・ 山口広文「韓国における国土計画の経緯と現況」レファレンス 2003. 9
- ・ 町田俊彦「日本と韓国における地方財政と「首都圏一極集中」」ERINA REPORT PLUS NO. 140 2018 FEBRUARY
- ・ 金料哲「過疎政策と住民組織」2003年【書籍】
- ・ 国家均衡発展特別法（韓国）[施行 2004. 4. 1]
- ・ 国家均衡発展特別法（韓国）[施行 2009. 4. 22]
- ・ 申龍徹「一極集中から均衡発展を目指す経緯と背景」自治体国際化フォーラム NOV 2012
- ・ 孫銀一「韓国における農山漁村地域開発政策の成果分析と管理に関する研究 - 新活力事業を中心として」（2017年）
- ・ 행정자치부「新활력사업 추진지침」（2004年）
- ・ 사단법인 국토지리학회「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」（2009年）
- ・ 송우경「2000년대 이후 한국 지역정책의비교와 시사점 - 참여정부와 이명박정부를 심으로 -」（2012年）
- ・ 大統領直属国家均衡發展委員会ホームページ（韓国）
- ・ 孫銀一、星野敏、金斗煥、金永柱「韓国の落後地域政策の変化と新活力事業の特徴」（農村計画学会誌 33 卷 4 号 2015 年）
- ・ 李起培「韓国の李明博政権の新地域發展構想に関する研究」（公益社団法人日本都市計画学会 都市計画報告集 NO. 10. 2011 年 11 月）
- ・ 金斗煥、山崎寿一「韓国の農村地域における過疎化の空間構造と過疎政策に関する予備的考察」（神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要第 5 号 2013 年）
- ・ 申龍徹「地域間不均衡の解決と経済広域圏の設定・行政区域再編韓国の地域均衡發展政策の現在」（自治総研通巻 363 号 2009 年 1 月号）

## <スイス>

- ・ OECD「OECD Territorial Review - Switzerland」（2002年）
- ・ OECD「OECD Territorial Review - Switzerland」（2011年）
- ・ OECD「OECD Regional Outlook 2016 - Switzerland」（2016年）
- ・ スイス連邦参事会ホームページ
- ・ スイス連邦統計局ホームページ
- ・ スイス公共放送協会国際部ホームページ
- ・ regionsuisse ホームページ
- ・ Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)
- ・ Bundesgesetz zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete
- ・ Bundesgesetz über Regionalpolitik
- ・ スイス経済省経済事務局 (SECO) 「The federal government' s regional policy」
- ・ スイス経済省経済事務局 (SECO) 「The New Regional Policy of the Federal Government」
- ・ 加藤幸司「スイスの謎 経済の空間的秩序」（2018年）【書籍】
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「スイスの地方自治」（2006年）
- ・ 公益財団法人日本都市センター「各国の地方政府の役割分担」（2012年）
- ・ 田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」（地域イノベーション、2008年）

- ・ 田口博雄「スイスにおける内発型中山間地開発プロジェクトに対する支援政策―「Regio Plus」政策の経験と評価」（地域イノベーション、2009年）
- ・ 田口博雄「スイスにおける新地域政策の運営状況について」（地域イノベーション、2013年）
- ・ 世利洋介「スイスの地域政策―連邦政府の施策を中心に」（産業経済研究、1997年）
- ・ 財団法人農村開発企画委員会「スイスの空間計画」（農村工学研究、1998年）

## <ドイツ>

- ・ Gesetze im Internet (<https://www.gesetze-im-internet.de/>)
- ・ 安藤光義「ルーラルプルーフイングとは何か―英国の農村政策の手法―」（2013年）
- ・ 市田知子「EU条件不利地域における農政展開 ドイツを中心に」（2004年）【書籍】
- ・ 市田知子「『再都市化』の中での田園回帰」（大森彌、小田切徳美、藤山浩編著「シリーズ田園回帰8 世界の田園回帰：11か国の動向と日本の展望」、2017年）【書籍】
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「ドイツの地方自治」（2003年）
- ・ 公益財団法人日本都市センター「各国の地方政府の役割分担」（2012年）
- ・ 国土交通省国土政策局「ドイツの国土政策の概要」（国土交通省ホームページ）  
<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/germany/index.html>
- ・ 国土交通省「アジア地域等の地域政策にかかる動向分析及び支援方策等に関する調査 ドイツの国土政策事情 報告書」（2011年）
- ・ 国土交通省「第8回新たな「国土のグランドデザイン」構築に関する有識者懇談会資料」（2014年）
- ・ 霜田博史「現代ドイツの地域間格差是正政策に関する一考察」（2008年）
- ・ 霜田博史「ドイツの過疎地域における生活支援の方向性」（2015年）
- ・ ドイツ貿易・投資振興機関ホームページ
- ・ ドイツ連邦経済エネルギー省ホームページ
- ・ ドイツ連邦交通通信インフラ省ホームページ
- ・ 森川洋「ドイツの空間整備における『同等の生活条件』目標と中心地構想」（2017年）
- ・ 森川洋「ドイツにおける中小都市や農村地域の人口増加とその要因」（2010年）
- ・ BBSR「Raumordnungsbericht 2017」（2017年）
- ・ BMWi「Framework for the Coordination of the Joint Task of the federal government and the Länder for the Improvement of Regional Economic Structures (GRW) - as of 10 June 2015 -」（2015年）
- ・ OECD「OECD Rural Policy Reviews Germany」（2007年）

## <EU>

- ・ 市田知子「EU条件不利地域における農政展開 ドイツを中心に」（2004年）【書籍】
- ・ 欧州委員会ホームページ
- ・ 欧州委員会「Financial Framework 2014-2020 as established by Council Regulation No 1311/2013 (excluding adjustments)」
- ・ 欧州連合「Regulation 1303/2013」（2013年）
- ・ 欧州連合「Treaty of Accession of Austria, Finland and Sweden」（1994年）

- ・ 欧州委員会「ESIF 2014-2020 FINANCES PLANNED DETAILS」
- ・ 欧州委員会「EU Rural Review 11 ‘LEADER and Cooperation’」(2012年)
- ・ 欧州議会「Sparsely populated and under-populated areas」(2016年)
- ・ 国土交通省国土政策局「欧州連合の地域政策等の概要」(国土交通省ホームページ)
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT No. 425 EUのLEADER事業を通じたボトムアップ型の地域振興～フィンランドにおける事例調査を通じて～」(2015年)
- ・ 駐日欧州連合代表部ホームページ
- ・ 農林水産政策研究所「プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料 第2号 平成25年度 カントリーレポート：EU, ブラジル, メキシコ, インドネシア」(2014年)
- ・ 農林水産省「平成17年度地域食料農業情報調査分析検討事業欧州アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書」(2006年)
- ・ 平澤明彦「EUの農村振興政策 2014～2020年の新たな枠組み」(2015年)
- ・ European Network for Rural Development ホームページ

### <スウェーデン>

- ・ 阿部望「スウェーデンの地域経済発展政策 中央政府の政策を中心に」(2017年)
- ・ 小内純子「スウェーデン過疎地域における地域再生運動と支援システム(上)」(2008年)
- ・ 国土交通省国土政策局「スウェーデンの国土政策の概要」(国土交通省ホームページ)  
<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/sweden/index.html>
- ・ 国土交通省「諸外国における多様な主体による地域の課題解決等に向けた国土政策及び地域振興等分析調査国別報告書〔スウェーデン〕」(2014年)
- ・ 中村仁美、小内純子、大野晃「スウェーデン北部の住民組織と地域再生」(2012年)【書籍】
- ・ The Ministry of Enterprise, Energy and Communications「A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013」
- ・ Statistics Sweden「Localities 2010: Population, age and gender」(2012年)

---

## 海外の人口減少地域に対する施策に関する調査研究報告書

---

平成31年3月

総務省 地域力創造グループ 過疎対策室

〒100-8926 東京都千代田区霞が関2-1-2

TEL : [代表] 03-5253-5111 [直通] : 03-5253-5536 FAX : 03-5253-5537

〔調査・研究〕株式会社 日本総合研究所

〒141-0022 東京都品川区東五反田2-18-1 大崎フォレストビルディング TEL : 03-6833-2745 FAX : 03-6833-9480

---